



Johanna Kananen

SUUNNITTELUTARVERATKAISU

Laajennettu rakennuslupaharkinta

SUUNNITTELUTARVERATKAISU

Laajennettu rakennuslupaharkinta

Johanna Kananen
Kevät 2013
Liiketalouden koulutusohjelma
Oulun seudun ammattikorkeakoulu

TIIVISTELMÄ

Oulun seudun ammattikorkeakoulu
Liiketalouden koulutusohjelma, oikeus ja hallinto

Tekijä(t): Johanna Kananen

Opinnäytetyön nimi: Suunnittelutarveratkaisu – laajennettu rakennuslupaharkinta

Työn ohjaaja(t): Katja Sankala

Työn valmistumislukukausi ja -vuosi: Kevät 2013

Sivumäärä: 52 + 1 liite

Opinnäytetyön aihe on suunnittelutarveratkaisu ja sen myöntämisen edellytykset. Vuonna 2000 voimaan tullessa maankäyttö- ja rakennuslaissa suunnittelutarvealue korvasi rakennuslaissa olleen taajamakäsitteen laajentuen samalla koskemaan myös haja-asutusta. Maankäyttö- ja rakennuslain tavoitteena oli samalla vahvistaa kunnallista itsehallintoa siirtämällä päätäntävaltaa enemmän kunnille. Suunnittelutarvealueelle rakentaminen edellyttää suunnittelutarveratkaisua, jonka myöntäminen on kunnallista viranomaisharkintaa.

Opinnäytetyön tavoitteena on selvittää, mitä suunnittelutarveratkaisu tarkoittaa. Tavoitteena on myös selvittää Oulun seutu -yhteistyöorganisaatioon kuuluneiden kuntien osalta, kuinka usein annettuihin suunnittelutarveratkaisuihin haetaan muutosta Oulun hallinto-oikeudesta sekä kuinka usein muutoksenhakijana on Pohjois-Pohjanmaan ELY. Opinnäytetyön tutkimusmenetelminä ovat lainoppi ja laadullinen tutkimus. Käytännön näkökulmaa työhön saatiin haastattelemalla Pohjois-Pohjanmaan ELY:n alueidenkäyttöyksikön arkkitehtiä sekä tutkimalla Oulun hallinto-oikeuden antamia ratkaisuja Oulun seudun kuntien osalta. Työssä on käytetty haastattelusta saatuja sekä oikeustapauksia tutkimalla kerättyjä tilastotietoja. Keskeisimpänä lähteenä on maankäyttö- ja rakennuslaki. Lähteinä ovat myös aiheeseen liittyvät muu lainsäädäntö sekä asetukset, lain esityöt, ympäristöministeriön selvitykset sekä oikeuskirjallisuus.

Kunta voi ohjata alueensa maankäyttöä ja rakentamista määrittelemällä rakennusjärjestyksessä tai oikeusvaikutteisessa yleiskaavassa suunnittelutarvealueita. Tällainen alue on esimerkiksi voimakkaan rakentamispaineen alue, jonka käyttöönotto vaatii suunnittelua. Suunnittelutarvealue voi olla myös maisemallisesti tai kulttuurillisesti arvokas alue, jota on tarpeen suojella. Pääsääntöisesti rakentaminen suunnittelutarvealueelle vaatii asemakaavoitusta, mutta maankäyttö- ja rakennuslain 137 §:n mukaisten erityisten edellytysten täytyessä, rakentaminen on mahdollista myös ilman kaavaa. Suunnittelutarveratkaisujen laillisuusvalvonta on yksi elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen tehtävistä. ELY:n tehtävä on valvoa myös, että valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet huomioidaan kaavoituksessa, rakentamisessa ja alueiden käytössä. Lisäksi ELY ohjaa kunnan alueiden käytön suunnittelua ja rakennustoimen järjestämistä. Muutoksenhaku suunnittelutarveratkaisuasioissa tapahtuu hallinto-oikeudessa. Päätöksestä saa valittaa se, jolla on asiassa valitusoikeus. Vuosina 2009 – 2012 Oulun seudun suunnittelutarveratkaisusta tehtiin hallinto-oikeuteen 10 – 18 valitusta vuodessa, joista ELY:n tekemiä oli 3 – 13 kappaletta. Oikeuskäytäntö ratkaisuissa ELY:n tekemissä valituksissa oli päätöksen kumoaminen, kun vastaavasti yksityisten tekemissä valituksissa annettua päätöstä ei yleensä lähdetty muuttamaan. Tulevaisuudessa myönteisten suunnittelutarveratkaisujen määrä tulee vähenemään, sillä Oulu kaavoittaa kaikki siihen liittyneet uudet alueet, jolloin tarvetta suunnittelutarveratkaisuille ei enää ole.

Asiasanat: suunnittelutarvealue, suunnittelutarveratkaisu, maankäyttö- ja rakennuslaki

ABSTRACT

Oulu University of Applied Sciences
School of Business and Information Management, Option of Law and Administration

Author(s): Johanna Kananen

Title of thesis: Decision concerning the need for planning – extended building permit procedure

Supervisor(s): Katja Sankala

Term and year when the thesis was submitted: Spring 2013

Number of pages: 52 + 1

The subject of the thesis is decision concerning the need for planning and the conditions for granting it. In year 2000 Land Use and Building Act came into force and the concept of areas requiring planning replaced the concept of the built-up area in repealed Building Act. Furthermore at the same time the concept expanded to include dispersed settlement. The goal of Land Use and Building Act was also to strengthen the municipal autonomy by delegating power of decision more to the municipalities. Building in Area requiring planning presumes a decision concerning the need for planning, which is granted after municipal authority regulatory discretion.

The aim of the thesis was to discover the meaning of decision concerning the need for planning. Another aim was to discover how often those decisions concerning the municipalities included in the Oulu region cooperation were appealed to Oulu Administrative court and how often the appellant was Northern Ostrobothnia Regional Environmental Centre. The research methods employed were legal dogmatic and qualitative research. The practical aspect of the study was conducted by an interview of an architect in Northern Ostrobothnia Regional Environmental Centre and also by studying the judicial decisions of Oulu Administrative court. The statistical information gathered from the interview and judicial decisions were used in the thesis. The primary source was Land Use and Building act. Other sources used in the thesis were legislation related to the subject, statutes, legislative history, reports of Ministry of the Environment and legal literature.

The municipality can control its regional use of land and building by designating areas as areas requiring planning in a legally binding local master plan or building ordinance. An area requiring planning is for example an area that has an intensive pressure for building and the use of which involves needs that require special measures. An area requiring planning can also be an area that has valuable landscape or cultural meaning that needs to be protected. As a rule, building in area requiring planning requires the master planning but Land Use and Building Act allows building when the special preconditions concerning building permits in areas requiring planning are met. The duty of Regional Environmental Centre is legality control of the decisions concerning need for planning. The Regional Environmental Centre also oversees that the national land use objectives are taken into account in planning, building and in other land use. The Regional Environmental Centre also steers the organization of land use planning and building activity in municipalities. Appeals are made to local administrative court. In years 2009 – 2012 there were 10 - 18 appeals made to Oulu Administrative court, of which 3 – 13 were made by The Regional Environmental Centre. The judicial decisions were that appeals made by The Regional Environmental Centre were annulment of the decision. In the future the need for decisions concerning need for planning will decrease since all the new areas combined to Oulu will be master planned.

Keywords: Areas requiring planning, Land Use and Building Act, decision concerning the need for planning

SISÄLLYS

LYHENTEET	6
1 JOHDANTO	7
2 MAANKÄYTÖN SUUNNITTELU	10
2.1 Maankäyttö- ja rakennuslainsäädännön kehittyminen	10
2.2 Kaavoitus	12
2.2.1 Maakuntakaava	13
2.2.2 Oikeusvaikutteinen yleiskaava	14
2.2.3 Oikeusvaikutukseton yleiskaava	16
2.2.4 Asemakaava	16
2.3 Rakennusjärjestys	18
2.4 Suunnittelutarvealue	18
2.5 Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus	19
2.6 Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet	21
2.7 Kunnan tehtävät	22
3 SUUNNITTELUTARVERATKAISU	25
3.1 Myöntämisen edellytykset	25
3.2 Viranomaisharkinta	25
3.3 Maanomistajien yhdenvertainen kohtelu	27
3.4 Asemakaava-alueen ulkopuolisen rakentamisen vaikutukset	29
4 MUUTOKSENHAKU	32
4.1 Valitusoikeus	33
4.2 Oikaisuvaatimus	34
4.3 Valitus hallinto-oikeuteen	34
5 SUUNNITTELUTARVERATKAISUT OULUN SEUDUN KUNNISSA	37
6 JOHTOPÄÄTÖKSET	43
7 POHDINTA	46
LÄHTEET	50
LIITTEET	53

LYHENTEET

AKL	Asemakaavalaki (145/1931)
ELY	Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus
HAO	Hallinto-oikeus
HE	Hallituksen esitys
HL	Hallintolaki (434/2003)
HLL	Hallintolainkäyttölaki (586/1996)
KHO	Korkein hallinto-oikeus
Kuntal	Kuntalaki (365/1995)
MRA	Maankäyttö- ja rakennusasetus (895/1999)
MRL	Maankäyttö- ja rakennuslaki (132/1999)
PL	Suomen perustuslaki (731/1999)
POL	Perusopetuslaki (628/1998)
RakL	Rakennuslaki (370/1958)

1 JOHDANTO

Maankäytön suunnittelu ja rakentaminen ovat aina ajankohtaisia ja ne koskettavat meitä kaikkia, jos ei suoraan maanomistajan roolissa, niin ainakin välillisesti kunnan asukkaana. Uudistunut maankäyttö- ja rakennuslaki (5.2.1999/132) syntyi pitkällisen valmistelun jälkeen ja se on ollut käytössä vuoden 2000 alusta. Yksi lain mukanaan tuomista muutoksista oli suunnittelutarvealue-etta koskeva käsite, joka korvasi aikaisemmassa rakennuslaissa (16.8.1958/370) olleen taajama-alue käsitteen laajentuen samalla koskemaan myös haja-asutusta. Hajarakentamisoikeuteen puututaan vain silloin, kun maankäytön suunnitelmallinen järjestäminen sitä edellyttää. (HE 101/1998 vp, 104).

Maankäyttö- ja rakennuslain nojalla suunnittelutarvealue on sellainen alue, jonka käyttöön ottoon liittyy erityisiä tarpeita. Erityinen tarve voi olla tien tai vesi- ja viemäriverkoston rakentaminen. Sen lisäksi kunta voi ohjata maankäyttöä ja rakentamista määrittelemällä rakennusjärjestyksessä tai oikeusvaikutteisessa yleiskaavassa suunnittelutarvealueita sellaisille alueille, joille on odotettavissa suunnittelua edellyttävää yhdyskuntakehitystä. Suunnittelutarvealue voidaan määritellä myös silloin, jos alueella on esimerkiksi jotain ympäristöllisesti merkittävää tai kulttuurillisesti arvokasta, mitä halutaan suojella. Rakentaminen suunnittelutarvealueelle edellyttää pääsääntöisesti asemakaavaa, mutta maankäyttö- ja rakennuslaki sallii ilman asemakaavaa tapahtuvan rakentamisen erikseen määriteltyjen erityisten edellytysten täytyessä. Tämän kunnallisen lupamenettelyn tuloksena annettava päätös on nimeltään suunnittelutarveratkaisu. (MRL 1:16 §, 19:137 §.)

Kaavoitusjärjestelmä rakentuu yleispiirteisestä maakuntakaavasta yksityiskohtaisemmaksi yleiskaavaksi ja tarkentuen lopulta erittäin yksityiskohtaiseen asemakaavaan. Kunta on velvollinen laatimaan vähintään rakennusjärjestyksen ohjaamaan sen alueella tapahtuvaa rakentamista ja maankäyttöä, mutta useinkaan se ei riitä, vaan rakennusjärjestystä täydentämään tarvitaan yleiskaava ja asemakaavoja. (MRL 1:14.1 §; Jääskeläinen & Syrjänen 2010, 48, 129.)

Muutoksenhakuviranomaisena suunnittelutarveratkaisuasiassa on hallinto-oikeus. Muutosta annettuun päätökseen voi hakea se, kenellä on valitusoikeus asiassa. Valitusoikeus on muun muassa alueellisella elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksella, joka valvoo kunnan myöntämiä suunnittelutarveratkaisuja niiden erityisten edellytysten täyttymisen ja valtioneuvoston asettamien

valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteutumisen kannalta. (MRL 2:18 §, 25:190.1 §, 193 §.) Mielenkiinto aiheeseen heräsi opintoihin kuuluvan ammattiharjoittelun aikana Oulun hallinto-oikeudessa, jossa käsiteltiin suunnittelutarveratkaisusta tehtyjä valituksia. Suunnittelutarveratkaisu ja siihen sovellettava maankäyttö- ja rakennuslaki olivat tekijälle entuudestaan tuntemattomia ja osoittautuivat siinä määrin kiinnostaviksi, että tekijä halusi syventää omaa osaamistaan aihealueessa ja perehtyä aiheeseen laatimalla siitä opinnäytetyön.

Opinnäytetyössä käsitellään maankäytön ohjaamista, lupaharkintaa ja muutoksenhakua sekä tilastoja Oulun seudun kuntien suunnittelutarveratkaisusta. Työ jakaantuu seitsemään päälukuun. Toisessa luvussa käsitellään maankäytön suunnittelujärjestelmää, joka koostuu valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista ja kaavoituksesta sen eri tasoilla. Lisäksi esitellään myös kunnan ja ELY:n roolia kaavoituksessa sekä maankäytön suunnittelussa ja ohjaamisessa. Kolmannessa luvussa kerrotaan suunnittelutarveratkaisun myöntämisen edellytyksistä ja viranomaisharkinnasta sekä sivutaan hieman maanomistajien tasavertaista kohtelua ja asemakaava-alueen ulkopuolisen rakentamisen vaikutuksia. Neljäs luku käsittelee valitusoikeutta ja muutoksenhakua suunnittelutarveratkaisuasiassa. Viidennessä luvussa kerrotaan hieman Oulun seudun kuntien yhteistyöorganisaatiosta ja sen kuntien suunnittelutarveratkaisusta sekä niistä tehdyistä valituksista. Viidennessä luvussa esitetään myös teemahaastattelusta saadut sekä hallinto-oikeuden oikeustapauksista kerätyt tilastot sekä niistä tehdyt havainnot. Kuudennessa luvussa käydään läpi johtopäätökset. Seitsemäntenä lukuna on pohdinta, jossa esitellään työn kulkua sekä opinnäytetyötä tehdessä esiin nousseet mielipiteet sekä mahdolliset jatkotutkimusaiheet. Opinnäytetyössä pyritään vastaamaan seuraaviin tutkimuskysymyksiin:

1. Mikä suunnittelutarveratkaisu on ja mitkä ovat edellytykset sen myöntämiselle?
2. Kuinka usein Pohjois-Pohjanmaan ELY hakee muutosta suunnittelutarveratkaisuihin?
3. Mikä on suunnittelutarveratkaisuja koskevien valitusten määrä Oulun hallinto-oikeudessa?

Työssä käsiteltävät suunnittelutarveratkaisut ja oikeustapaukset on rajattu koskemaan vain nyt jo päättyneen Oulun seutu -yhteistyöorganisaatioon kuuluneita kuntia. Oulun seutu ehti toimia kymmenen vuotta ja siihen kuului kymmenen kuntaa Pohjois-Pohjanmaalta. Kunnat olivat Hailuoto, Haukipudas, Kempele, Kiiminki, Liminka, Lumijoki, Muhos, Oulu, Oulunsalo ja Tyrnävä. (Oulun kaupunki 2012b, hakupäivä 23.3.2013.) Opinnäytetyössä käsitellään ainoastaan kuivan maan suunnittelutarveratkaisuja. Kaavoitukseen on perehdytty vain yleisellä, kaavoitusjärjestelmän hierarkkisella tasolla. Työssä ei myöskään käsitellä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuk-

sen laajaa tehtävä- ja vastuualuetta muuten kuin maankäyttö- ja rakennuslain mukaisien suunnittelutarveratkaisujen ja niitä koskevan valitusoikeuden osalta.

Tutkimusmenetelmät ovat lainoppi ja laadullinen tutkimus. Keskeisimmät työssä käytettävät lähteet ovat maankäyttö- ja rakennuslaki sekä – asetus (895/1999). Lakien lisäksi lähteinä on käytetty lain esitöitä ja oikeuskirjallisuutta sekä aiheesta tehtyjä ympäristöministeriön selvityksiä. Opinnäytetyötä varten on myös tutkittu Oulun hallinto-oikeuden antamia ratkaisuja suunnittelutarveasioissa. Vuosina 2009 – 2012 Oulun hallinto-oikeuteen tuli vireille yhteensä 59 suunnittelutarveratkaisua koskevaa valitusta. Opinnäytetyötä varten on käyty läpi kaikki kyseisenä ajanjaksona vireille tulleisiin valituksiin annettujen 44 ratkaisun ratkaisutiedot, joista on kerätty opinnäytetyössä hyödynnettäviä tilastotietoja. Lisäksi haastateltiin Pohjois-Pohjanmaan ELY:n alueidenkäytöyksikön arkkitehti Taina Törmikoskea. Törmikoski on työskennellyt ympäristöhallinnossa jo yli kahdenkymmenen vuoden ajan, joten työhön saatiin arvokasta asiantuntijan näkemystä ja kokemusta maankäytön ja rakentamisen ohjaamisesta sekä ELY:n suunnittelutarveratkaisuisista tekemistä valituksista. Haastattelu osoittautui varsin keskeiseksi koko opinnäytetyön kannalta, sillä sen yhteydessä saatiin hyvin hyödyllisiä tilastotietoja Oulun seudun kuntien suunnittelutarveratkaisuisista.

Vuoden 2013 vaihteessa Haukipudas, Kiiminki, Oulu, Oulunsalo ja Yli-Ii muodostivat uuden Oulun. Myönteisten suunnittelutarveratkaisujen määrä tulee tulevaisuudessa vähenemään entisestään ainakin uuden Oulun alueella, sillä Oulu tulee kaavoittamaan kaikki sen uudet alueet. Yhteistyötä muiden Oulun seutukuntien kanssa tullaan jatkamaan tulevaisuudessakin ja päätökset siitä tulevat tapahtumaan kevään 2013 aikana. (Törmikoski 26.3.2013, haastattelu.)

2 MAANKÄYTÖN SUUNNITTELU

Maankäyttö- ja rakennuslailla tavoitellaan sellaista alueiden käytön järjestämistä ja suunnittelua, joka mahdollistaa hyvän elinympäristön edellytykset sekä samalla edistää kestävästä kehitystä niin taloudellisesti, sosiaalisesti, ekologisesti kuin kulttuurillisestikin. Lailla pyritään myös turvaamaan jokaisen osallistumismahdollisuus asioiden valmisteluun, varmistamaan suunnittelun laatu ja käytettävän asiantuntemuksen monipuolisuus sekä käsiteltävinä olevien asioiden avoin tiedottaminen. (MRL 1:1 §.)

2.1 Maankäyttö- ja rakennuslainsäädännön kehittyminen

Maankäytön- ja rakennuslainsäädännön historia ulottuu keskiajalle. Ensimmäinen kaupunkilaki vuodelta 1359, Maunu Eerikinpojan kaupunkilaki, sääti lähinnä rakennuksista sekä katujen suunnittelusta eikä siinä tunnettu kaavoitusta. Lain tarkoituksena oli lisätä paloturvallisuutta suunnitelmattomasti ja tiheästi rakennetuissa kaupungeissa. Suurimmissa kaupungeissa rakentamisen ja suunnittelun yhtenäistämiseksi ohjaamista keskitettiin rakennuspormestareille. Uuden ajan myötä vahvistui käsitys kuninkaan velvollisuudesta ja oikeudesta vahvistaa asemakaavoja. Valtio halusi myös ohjata kaupunkien rakenteen muodostumista väljiksi ja paloturvallisiksi. Pietari Brahen kehittämistyön tuloksena Italiasta lainattu ruutukaava otettiin käyttöön ja se muodosti kokonaan uudenlaisen korttelityypin. (Jääskeläinen & Syrjänen 2010, 26–27.)

1600-luvulla kuningas nimitti erityisiä kuninkaanarkkitehteja, jotka valvoivat rakennustoimintaa sekä kaupungeissa että maaseuduilla. Noin sata vuotta myöhemmin julkisin varoin rakennettujen siltojen, rakennusten ja muiden rakennusten suunnitelmat ja piirustukset oli alistettava yliintendentin tarkastettavaksi. Kaupunkien rakentamista on säännelty 1700-luvulta lähtien asemakaavoilla sekä kaupunkikohtaisilla rakentamismääräyksillä. Rakentamismääräykset kehittyivät rakennusjärjestyksiksi ja 1800-luvun alusta alkaen kaupungeille on vahvistettu rakennusjärjestyksiä, jotka toimivat rakentamista ja maankäyttöä ohjaavana normistona. Rakennusjärjestys määräsi kaupunkien rakentamisen tapahtuvaksi asemakaavan mukaisesti. Edellytyksenä rakennusluvan saamiselle oli, että alueen tuli muodostaa voimassa olevan kaavan mukainen tontti. 1800-luvun lopulla asemakaavojen laatiminen siirtyi kaupunkien vastuulle. Rakentamisen ja kaavoituksen ohjaaminen on läpi historian keskittynyt enimmäkseen kaupunkeihin, mikä luonnollisesti seliti-

tyy maaseutua tiiviimmällä ja tehokkaammalla rakentamisella. Rakentamisen ohjaamisessa on painottunut yhtenäinen rakennustapa, paloturvallisuus sekä kauneus. Suunnittelulla on pohjimmiltaan pyritty terveellisen elinympäristön luomiseen ja asunto-olojen parantamiseen. (Jääskeläinen & Syrjänen 2010, 27–28.)

Koska rakennusjärjestyksiin perustuvaa rakentamisen ohjaamista pidettiin riittämättömänä, haluttiin vuonna 1932 voimaan tulleella asemakaavalailla (24.4.1931/145) luoda sellainen kaavoitus- ja rakennuslainsäädäntö, jolla kaavoitus oli mahdollista ulottaa kaupungin koko hallinnolliselle alueelle. Asemakaavalain myötä ympäristönkäyttö tuli ensimmäistä kertaa lailla säädetyksi. Lain vaikutuspiiriin kuuluivat kaupunkien ja kauppaloitten lisäksi maaseudun taajaan asutut alueet sekä sellaiset alueet, joille oli odotettavissa rakennustoimintaa huomattavissa määrin. (AKL 2 §.)

Maaseuduilla rakentamista alettiin ohjata vuonna 1949 voimaan tulleella lailla rakentamisesta maaseudulla (6.7.1945/683). Laki edellytti maalaiskuntiin erillisiä rakennuslautakuntia valvomaan rakennustoimintaa (Laki rakentamisesta maaseudulla 1:3.1 §). Maaseutujen kaavojen hyväksyminen oli lääninhallituksen tehtävä, kunnes vuonna 1966 rakennuslakiin (370/1958) tehdyllä muutoksella sekä kaavan laatiminen että hyväksyminen tulivat kunnan tehtäviksi (RakL 95.1 §).

Asemakaavalain pohjalta muotoutuneen rakennuslain valmistelu alkoi jo 1940-luvulla, jolloin sisäasiainministeriö oli alkanut keräämään selvityksiä lainsäädännön puutteellisuudesta. Lain pitkällisen valmistelun jälkeen rakennuslaki (370/1958) tuli voimaan 1959. Laki jakautui kaupunkeja ja maalaiskuntia koskeviin osiin ja toteutti edelleen maaseuduilla kaupunkeja lievempää sääntelyä. Vuonna 1969 rakennuslakiin lisättiin rantakaavasäännöstö. Kuntien vastuu lisääntyi rakennuslain myötä ja kaavojen laatiminen siirtyi lopullisesti kuntien asiaksi. Rakennuslain aikana yhteiskunnan muutokset ja maankäytön muutostarpeet olivat suuria, sillä elettiin voimakasta uudisrakentamisen sekä kaupungistumisen aikaa. (Jääskeläinen & Syrjänen 2010, 29.)

Rakennuslain säilyttäminen ajantasaisena vastaamaan kasvavaan rakentamiseen, teollistumiseen ja voimakkaaseen kaupunkikehitykseen vaati lakiin irrallisia lisäyksiä, jotka eivät kuitenkaan yhdistyneet suunnittelujärjestelmän tavoitteiden kanssa. Aikaisempien yksityiskohtaisten pienten alueiden kaavojen laatimisen lisäksi ymmärrettiin yleispiirteisempien yleis- ja seutukaavojen tarve. Eduskunta edellytti jo vuonna 1969 toimenpiteitä rakennuslainsäädännön kokonaisuudistukselle, sillä laki oli lukuisien muutoksien myötä muuttunut hankalaksi ja vaikeasti tulkittavaksi. Periaatemietinnön laatimiseksi asetettu kaavoitus- ja rakennusasiain neuvottelukunta aloitti seuraa-

vana vuonna, mutta valmistunut mietintö ei kuitenkaan sisältänyt yksityiskohtaisia lakiehdotuksia. Lakiehdotuksia laatimaan asetettiin sisäasiainministeriön työryhmät, joiden tuloksina syntyivät lakiehdotukset vuosina 1977 sekä 1981, mutta ne eivät johtaneet hallituksen esityksen antamiseen. Vuonna 1984 lausuntokierroksen jälkeen laadittu ehdotus oli kirjoitettu jo hallituksen esityksen muotoon, mutta poliittisten erimielisyyksien vuoksi se ei edennyt eduskuntaan saakka. Lain valmistelua päätettiin jatkaa selvittämällä syvällisemmin rakentamislainsäädännön osatekijöitä perustamalla toimikunnat kaavoitushallinnon, seutusuunnittelun sekä osallistumisen kehittämiseksi. 1980-luvun lopussa toteutettiin osittaisuudistuksia, mutta vuoden 1994 suurehko uudistus raukesi vaalien alla. Vihdoin vuonna 1996 rakennuslakitoimikunta onnistui laatimaan mietinnön, joka johti maankäyttö- ja rakennuslain säätämiseen vuonna 1999. Lakia täydentävät muun muassa maankäyttö- ja rakennusasetus (895/1999), kaavoitusmittausasetus (1284/1999) sekä asetus maankäyttö- ja rakennuslain mukaisissa kaavoissa käytettävistä merkinnöistä (RakMK A 5). (Jääskeläinen & Syrjänen 2010, 30,34–35.)

2.2 Kaavoitus

Maankäyttö- ja rakennuslaki toimii ympäristönkäytön suunnittelun yleislakina. Sitä tarkempia määräyksiä annetaan erilaisilla asetuksilla, ministeriön päätöksillä ja kunnan rakennusjärjestyksellä. Maankäyttö- ja rakennuslain mukainen maankäytön suunnittelu koostuu kaavajärjestelmästä, joka etenee portaittain yleispiirteisestä yksityiskohtaiseksi kaavaksi. Alueiden ja maankäytön perusedellytyksenä on suunnitelmallisuus, joka pystytään parhaiten toteuttamaan kaavoitusjärjestelmällä. Suunnittelulla määritellään alueellisesti maankäyttö ympäristön muuttamisen sekä sen säilyttämisen kannalta. Kaavoittamisella ratkaistaan se, miten maata käytetään ja mihin tarkoitukseen sekä osoitetaan rakentamiselle varatut ja siitä vapaat alueet. Kaavoitusjärjestelmä täsmen-tyy asteittain monitasoisena suunnittelujärjestelmänä siten, että lopulta se johtaa yksittäisen luvanhakijan kohdalla rakennusluvan mukaiseen rakentamiseen. (Jääskeläinen & Syrjänen 2010, 129.) Kaavoituksessa on otettava huomioon valtioneuvoston mahdollisesti asettamat valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet (MRL 1:4.4§).

Kaavoitusmenettelystä säädetään maankäyttö- ja rakennuslain kahdeksannessa luvussa. Keskeisenä osana kaavoitusta on vuorovaikutteisuus ja osallistumisen mahdollisuus. Kaavoitusmenettely tulee järjestää siten, että muun muassa maanomistajilla, viranomaisilla ja asukkailla on mahdollisuus saada tietoa suunnittelun lähtökohdista, tavoitteista ja vaihtoehdoista. Osallisille

täytyy myös varata tilaisuus osallistua valmisteluun sekä lausua mielipiteensä asiasta. (MRL 8:62.1 §.)

Kaavan laatimiseen liittyy hyvissä ajoin laadittu suunnitelma, jossa arvioidaan kaavan osallistumis- ja vuorovaikutusmenettelyä sekä kaavan vaikutuksia. Kaavoituksen vireilletulosta tulee ilmoittaa kaavan tarkoituksen ja merkityksen vaatimalla tavalla. Kunta voi neuvotella arviointi- ja osallistumissuunnitelman riittävydestä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen kanssa. Myös osallisella on oikeus vaatia neuvottelua järjestettäväksi, jollei hänen mielestään arviointi- ja osallistumissuunnitelma ole riittävä. (MRL 8:63—64 §:t.) Kaavaehdotus asetetaan julkisesti nähtäville, jolloin kunnan jäsenillä ja osallisilla on mahdollisuus antaa asiassa mielipiteensä eli muistutus. Kunnan on annettava perusteltu kannanotto jokaiselle muistutuksen tehneelle, mikäli he ovat ilmoittaneet osoitteensa. (MRL 8:65.1—2 §.)

Kaavaehdotuksen oltua julkisesti nähtävillä ja kun sitä koskevat mielipiteet sekä lausunnot on saatu, järjestetään asiasta viranomaisneuvottelu. Viranomaisneuvotteluun osallistuu maakunta-kaavaa laadittaessa asianomainen ministeriö, maakuntaliitto ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus. Yleiskaavaa laadittaessa neuvotteluun osallistuu kunta ja ELY ja muut sellaiset viranomaiset, joiden toimialaa asia koskee. (MRL 8:66 §.) Kunta sopii asemakaavaa koskevan viranomaisneuvottelun järjestämisestä ELY:n kanssa ja toimittaa tarvittavan aineiston neuvottelua varten. Neuvotteluun osallistuvat lisäksi ne viranomaiset, joiden toimialaa asia saattaa koskea. Käsiteltäessä suurten kaupunkiseutujen keskeisiä kysymyksiä, neuvotteluihin osallistuu myös ympäristöministeriö. (MRA 5:26.4—5 §.) Kaavan hyväksymisestä tulee ilmoittaa viipymättä kirjallisesti niille kunnan jäsenille tai muistutuksen tehneille, jotka ovat sitä kirjallisesti pyytäneet ja jättäneet osoitetietonsa (MRL 8:37 §).

2.2.1 Maakuntakaava

Maakuntakaavan suunnittelusta vastaa kuntaliitto, jonka jäsenenä kunnan on oltava (MRL 4:26.1 §). Maakuntakaavan tehtävänä on osoittaa maakunnan aluerakenne, jossa on otettu huomioon siihen mahdollisesti vaikuttavat valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet. Kaavassa esitetään periaatteet alueiden käytölle ja yhdyskuntarakenteelle sekä osoitetaan maakunnan kehittämisen kannalta tarpeellisia alueita. Alueita koskevia varauksia osoitetaan kaavassa vain niiltä

osin ja sillä tarkkuudella kuin se on tarpeellista valtakunnallisten tai maakunnallisten tavoitteiden saavuttamiseksi. (MRL 4:25 §.) Maakuntakaava on mahdollista laatia vaiheittain (MRL 4:27 §).

Maakuntaliitto huolehtii maakuntakaavan laatimisesta sekä päivittämisestä ja kehittämisestä. Maakuntaliiton hyväksymä maakuntakaava tulee vahvistuttaa vielä ympäristöministeriössä. Ympäristöministeriö hankkii tarvittaessa maakuntakaavasta niiden ministeriöiden lausunnot, joita kaava koskee. (MRL 4:31.1–2 §.) Maakuntakaava esitetään kartalla ja siihen kuuluvat myös kaavamerkinnot ja –määräykset sekä kaavaselostus (MRL 4:29 §). Maakuntakaava toimii ohjeena yleiskaavaa ja asemakaavaa laadittaessa sekä ryhdyttäessä toimenpiteisiin alueen käytön järjestämiseksi. Maakuntakaava tulee ottaa huomioon viranomaisen suunnitellessa alueelle toimenpiteitä. Maakuntakaavan toteutumisesta on pyrittävä edistämään sekä välttämään sellaisia toimenpiteitä, jotka saattaisivat vaikeuttaa kaavan toteuttamista. (MRL 4:32.1–2 §.)

Maakuntakaavan tarkoituksena on ohjata kuntien kaavoitusta ja konkretisoida valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet maakunnallisiksi ja seudullisiksi tulkinnoiksi sekä ratkaisuksi (Pihala 2004, 12). Maakuntakaava on voimassa sellaisilla alueilla, joilla ei ole laadittu asemakaavaa tai oikeusvaikutteista yleiskaavaa. Maakuntakaava ohjaa harvoin hajakentän sijoittumista, ellei alueella ole kyseessä kaavassa määrätty ehdollinen rakentamisrajoitus, suojelumääräys tai laadintavaiheen väliaikainen rakentamisrajoitus. Suojelumääräys on ehdoton ja sitä käytetään, jos jotain aluetta on suojeltava sen maiseman, luonnon- tai kulttuurillisten arvojen, rakennetun ympäristön tai muun erityisen ympäristöarvon vuoksi. Ehdollista rakentamisrajoitusta on tarpeellista käyttää alueilla, jotka on maakuntakaavassa varattu virkistys- tai suojelualueeksi taikka liikenteen tai teknisen huollon verkostoille. Luvan myöntäminen tällaiselle alueelle edellyttää, ettei rakentaminen saa aiheuttaa haittaa maakuntakaavan toteutumiselle. Maakuntaliitto voi tarvittaessa maankäytön järjestämisen turvaamiseksi kieltää alueen käytön, jolla kaavaehdotuksen tai hyväksytyn kaavan mukaan ennen sen vahvistamista on rakennusrajoitus. Rajoitus on voimassa maakuntakaavan vahvistamiseen saakka, kuitenkin enintään kahden vuoden ajan, ellei ympäristöministeriö pidennä aikaa edelleen kahdella vuodella. (MRL 4:30.2 §, 4:32.3 §, 4:33 §.)

2.2.2 Oikeusvaikutteinen yleiskaava

Yleiskaavan tarkoituksena on ohjata yleispiirteittäin kunnan yhdyskuntarakennetta ja maankäyttöä ja sovittaa yhteen toimintoja. Yleiskaava voidaan laatia vaiheittain tai osa-alueittain. Yleiskaa-

vassa annetaan tavoitellun kehityksen periaatteet sekä ohjataan asemakaavoitusta, rakentamista ja muuta alueiden käyttämistä. (MRL 5:35 §.) Kunta vastaa tarpeellisen yleiskaavan laatimisesta ja sen ylläpitämisestä. Yleiskaavan hyväksyy kunnanvaltuusto. (MRL 5:36—37 §:t.)

Kunta voi yleiskaavan laatimisen tai sen muuttamisen vuoksi määrätä alueelle rakennuskiellon tai toimenpiderajoituksen enintään viiden vuoden määräajaksi, jota ELY voi kunnan hakemuksesta kaavoituksen keskeneräisyyden vuoksi jatkaa enintään viidellä vuodella (MRL 5:38 §). Yleiskaava esitetään kartalla ja siihen kuuluvat myös kaavamerkinnot sekä -määräykset. Yleiskaavaan liittyy myös kaavaselostus, jossa määritellään kaavan tavoitteet, eri vaihtoehdot sekä niiden vaikutukset. (MRL 5:40 §.) Yleiskaavassa voidaan antaa tarpeen mukaan suojelumääräyksiä muun muassa suojeltavan alueen tai rakennuksen, maiseman tai kulttuurihistoriallisen arvojen suojaamiseksi (MRL 5:41.2 §).

Oikeusvaikutteisen yleiskaavan alueella on voimassa ehdollinen rakentamisrajoitus eikä yleiskaavan toteutumista vaikeuttavaa lupaa rakentamiseen voida myöntää. Lupa on myönnettävä siinä tapauksessa, jos sen epäämisestä aiheutuu huomattavaa haittaa eikä aluetta lunasteta tai haittaa muuten kohtuullisesti korvata. Yleiskaavassa voidaan lisäksi määrätä ehdottomasta rakentamisrajoituksesta, jolloin alueelle ei saa rakentaa niin, että vaikeutetaan yleiskaavan toteutumista. (MRL 5:43.1—2 §.) Tällaisen rakentamisrajoituksen tulee olla yleiskaavan tarkoituksen mukainen ja selvyiden vuoksi kaavamääräykseen tulee merkitä kyseessä olevan maankäyttö- ja rakennuslain 5:43 §:n 2 momentin mukainen rakentamisrajoitus (Pihala 2004, 14). Ehdoton rakennuskieltomääräys voi aiheuttaa kunnalle lunastus- tai korvausvelvollisuuden maankäyttö- ja rakennuslain 101 §:n mukaisesti (MRL 5:43.4 §). Yleiskaavan joillakin alueilla voidaan erityisellä määräyksellä estää käyttämästä aluetta muuhun kuin maatalouden ja siihen verrattavien elinkeinojen tarpeita varten. Kielto voidaan määrätä enintään viiden vuoden määräajaksi. (MRL 5:43.3 §.) Useimmiten määräaikaista rakennusrajoitusta käytetään alueilla, joiden käytöstä on olemassa erilaisia vaihtoehtoja tai epävarmuutta. Tällainen alue sijaitsee usein taajamien lievealueilla tai esimerkiksi mahdollisen uuden tien linjauksen läheisyydessä. Määräyksen tulee perustua riittävään tietoon tulevan asemakaavan laatimisen ajankohdasta. Epävarmaksi alueen käytön voi tehdä jonkin hankkeen toteutuminen ja sijoittuminen. (Pihala 2004, 14.)

Yleiskaava voidaan sen tavoitteista riippuen laatia hyvin erilaiseksi niin sisällön, painotusten ja ohjausvaikutusten kuin myös esittämistavan ja tarkkuuden osalta. Yleiskaavan toteuttaminen riippuu kaavan tavoitteista. Suomen kuntaliiton julkaisussa asemakaava-alueen ulkopuolisesta

rakentamisesta yleiskaavat on jaettu hajarakentamisen ohjauksen näkökulmasta kolmeen ryhmään. Yleiskaava voi olla asemakaavaa ohjaamaan laadittu yleiskaava, jolloin asemakaavaa ei ole vielä laadittu. Toiseksi kyseessä voi olla myös rakentamista ja maankäyttöä ohjaava yleiskaava, jolloin rakennuslupia ei voida myöntää suoraan, koska maanomistajien yhdenvertaisen kohtelun vuoksi rakentaminen saattaa tarvittaessa perustua emätilakohtaiseen rakentamisoikeuden arviointiin. Kolmanneksi kyseessä voi olla rakentamista ja maankäyttöä ohjaava yleiskaava, jonka perusteella voidaan myöntää suoraan rakennuslupa. Rakennusluvan myöntäminen tulisi kysymykseen, jos kyseessä on suunnittelutarve ranta-alueelle, jonka yleiskaavassa voidaan määrätä yleiskaavan käyttämisestä rakennusluvan myöntämisen perusteena. Myös, jos kyseessä olisi suunnittelutarve oikeusvaikutteisen yleiskaavan vähäisen rakentamispaineen kyläalueella, jolla voidaan katsoa olevan maankäyttö- ja rakennuslain 137 §:n suunnittelutarveratkaisun mukaiset lupaedellytykset olemassa olevaa täydentävää rakentamista varten. (MRL 5:44 §, 10:72.1–2 §; Pihala 2004, 13.)

2.2.3 Oikeusvaikutukseton yleiskaava

Yleiskaava voidaan laatia myös siten, ettei sillä ole maankäyttö- ja rakennuslain mukaisia oikeusvaikutuksia. Oikeusvaikutuksetonta yleiskaavaa koskee kunnan mahdollisuutta ministeriön luvalla lunastaa maankäyttö- ja rakennuslain 99 §:n 3 momentin mukaisesti yleiskaavan alueita. (MRL 5:45 §.) Oikeusvaikutuksettomaan yleiskaavaan ei ole mahdollisuutta vedota asemakaavoja laadittaessa tai muutoksenhaussa (HE 101/1998 vp, 73).

Oikeusvaikutuksettomasta kaavasta tulee ilmetä, ettei siihen liity oikeusvaikutuksia ja sen määräykset tulisivatkin laatia suositusten luonteisesti väärinkäsitysten välttämiseksi. Jos kunta haluaa ohjata hajarakentamista oikeusvaikutuksettomalla yleiskaavalla, voi se määrätä rakennusjärjestyksessä suunnittelutarvealueita. Jos oikeusvaikutuksettoman yleiskaavan vaikutusalueella ei ole joko lain nojalla tai rakennusjärjestyksen määräysten perusteella suunnittelutarvealuetta, ei yleiskaavalla voida ohjata hajarakentamista. (Pihala 2004, 14.)

2.2.4 Asemakaava

Asemakaava on alueiden käytön yksityiskohtaisen järjestämisen, rakentamisen ja kehittämisen suunnitelma. Sillä osoitetaan eri tarkoituksia varten tarpeelliset alueet sekä ohjataan rakentamista

ja maankäyttöä paikallisesti vallitsevien olosuhteiden, hyvän rakentamisen sekä olemassa olevan rakennuskannan käytön edistämisen ja kaavan ohjaustavoitteiden mukaisesti. Kunta laatii asemakaavan ja pitää sen ajan tasaisena kehityksensä mukaisesti. Asemakaavan hyväksyy kunnanvaltuusto. Kunnanvaltuuston määräysvaltaa voidaan muiden kuin merkittävien kaavojen hyväksymisestä siirtää myös kunnanhallitukselle tai lautakunnille. (MRL 7:50—52 §:t.)

Kunta voi määrätä asemakaavaa laadittaessa tai sitä muutettaessa alueelle rakentamiskiellon. Rakennuskielto on voimassa enintään kaksi vuotta. Kunta voi kuitenkin asemakaavan keskeneneräisyyden vuoksi jatkaa alueen rakennuskieltoa kahdella vuodella kerrallaan. Rakennuskielto voi kestää enintään kahdeksan vuotta. (MRL 7:53 §.) Asemakaava esitetään kartalla. Kartassa osoitetaan kaavan ja siihen sisältyvien alueiden rajat sekä ne yksityiset ja yleiset tarkoitukset, joihin alueita käytetään. Lisäksi asemakaavassa osoitetaan rakentamisen määrä sekä rakennusten sijoittamista ja rakennustapaa koskevat määräykset. Asemakaavaan kuuluvat kaavamerkinnot ja -määräykset sekä erillinen kaavaselostus, jossa esitetään kaavan tavoitteet, vaihtoehdot ja niiden vaikutukset. Asemakaavassa määrätään myös nimet kaduille ja muille yleisille alueille sekä numerot kunnan osille ja kortteleille. (MRL 7:55 §.) Asemakaavassa voidaan antaa asemakaavamääräyksiä esimerkiksi haitallisten ympäristövaikutusten ehkäisemiseksi tai suojelumääräyksiä jonkin suojeltavan alueen tai kohteen suojaamiseksi. Asemakaavassa on mahdollista määrätä myös kaukolämpöverkkoon liittymisestä. (MRL 7:57 §, 7:57 a §.)

Asemakaavassa on rakentamisrajoitus eli asemakaava-alueelle ei saa rakentaa vastoin laadittua kaavaa. Asemakaava-alueelle ei myöskään saa sijoittaa toimintoja, jotka voivat aiheuttaa haittaa kaavassa suunnitelluille alueiden käytölle. Mikäli asemakaavan toteuttamisen ajoittamisen kannalta on tarpeellista, kunta voi kieltää uuden rakennuksen rakentamisen asemakaava-alueelle enintään kolmen vuoden määräajaksi. Kunta voi erityisestä syystä jatkaa kieltoa kolmella vuodella. (MRL 7:58 §.) Kunta on velvollinen seuraamaan laatimiensa asemakaavojen ajanmukaisuutta ja tilanteen vaatiessa ryhtymään toimenpiteisiin vanhojen kaavojen uudistamiseksi. Jos kunta on todennut asemakaavan vanhentuneeksi, ei sille voida myöntää rakennuslupaa ennen uudistamista. Kunnan tekemä päätös asemakaavan vanhentumisesta saattaa voimaan maankäyttö- ja rakennuslain 53 §:n 1 momentin mukaisen rakennuskiellon asemakaavan muuttamisen ajaksi. (MRL 7:60.1 §, 7:61 §.)

2.3 Rakennusjärjestys

Rakennusjärjestyksellä kunta antaa paikalliset olosuhteet huomioon ottavat määräykset, joilla edistetään hyvää rakentamista ja kaavan toteuttamista unohtamatta kuitenkaan kulttuuri- ja luonnonarvoja. Rakennusjärjestyksellä ohjataan koko kunnan tai sen osaa koskevia yleisiä määräyksiä, joten määräykset voivat vaihdella kunnan eri alueilla. Rakennusjärjestyksen määräykset eivät saa olla kohtuuttomia maanomistajille tai muille oikeuden haltijoille. (MRL 1:14–15 §:t.) Rakennusjärjestyksen tehtävänä on täydentää kaavoitusta, joten sillä ei voida korvata kunnan kaavoitusta. Kunnanvaltuuston hyväksymässä rakennusjärjestyksessä kunnalla on mahdollisuus määrittellä myös suunnittelutarvealueita. Jos kunta haluaa määrittellä uusia suunnittelutarvealueita, vaatii se muutoksen rakennusjärjestykseen. (Jääskeläinen & Syrjänen 2010, 48.) Rakennusjärjestyksen määräykset väistyvät niiden ollessa ristiriidassa oikeusvaikutteisen yleiskaavan tai asemakaavan määräysten kanssa (MRL 1:14.4 §).

Jos kunnan rakentamispaine on vähäistä, voi rakennusjärjestys olla riittävä väline hajarakentamisen ohjaamiseen. Hajarakentamisen keskeisimpiä ohjaamisen määräyksiä ovat rakennuspaikan vähimmäiskoko ja asuntojen määrä. Maisemaan ja jo rakennettuun ympäristöön sopeuttamista voidaan ohjata määräämällä kerrosluvusta, käytettävistä materiaaleista ja väriytyksestä. Hajarakentamisen arviointi on kuitenkin vaikeaa, sillä vaikka yksittäisten hankkeiden vaikutukset eivät ole merkittäviä talouden tai yhdyskuntarakenteen kannalta, voivat vaikutukset ja kustannukset kasvaa yllättäviksi hankkeiden lukumäärän lisääntyessä. (Pihala 2004, 10–11.)

2.4 Suunnittelutarvealue

Rakennuslaissa (370/1958) taaja-asutuksen muodostaminen asemakaavan ulkopuolelle oli kiellettyä, mutta maankäyttö- ja rakennuslaissa (132/1999) luotiin kokonaan uudenlainen järjestelmä, suunnittelutarvealue (Aer 2010, 21–22). Suoraan lain nojalla suunnittelutarvealueita ovat alueet, joiden käyttöön liittyvien tarpeiden tyydyttäminen vaatii erityisiä toimenpiteitä kuten kunnallisteknistä rakentamista tai virkistysalueiden järjestämistä. Suunnittelutarvealueen säännökset koskevat myös ympäristövaikutuksiltaan merkittävien, tavallista lupamenettelyä laajempia rakennushankkeita. (MRL 1:16.1–2 §.)

Pääsääntöisesti rakentaminen suunnittelutarvealueeksi määritellylle alueelle edellyttää asema-kaavoitusta. Kunta voi oikeusvaikutteisessa yleiskaavassa tai rakennusjärjestyksessä määrätä suunnittelutarvealueeksi alueen, jolle on odotettavissa suunnittelua edellyttävää yhdyskuntakehitystä sen sijainnin vuoksi. Suunnittelutarvealueesta voidaan määrätä myös silloin, jos alueella on ympäristöarvojen tai mahdollisten ympäristöhaittojen ehkäisemiseksi tarpeellista suunnitella tulevaa maankäyttöä. Alue on mahdollista merkitä suunnittelutarvealueeksi enintään 10 vuodeksi kerrallaan. Maankäyttö- ja rakennuslain 137 § antaa kunnalliselle viranomaiselle mahdollisuuden käyttää erityistä laajennettua rakennuslupaharkintaa suunnittelutarvealueelle rakentamiseen. (MRL 1:16.3–4 §.)

Hallituksen esityksen (101/1998 vp) yleisperusteluissa tyypilliseksi suunnittelutarvealueeksi on määritelty taajamien lievealueet ja keskeisten liikenneväylien varsilla sijaitsevat alueet. Myös kaupunkien keskuksia ympäröivien kuntien sellaiset alueet, joihin kaupunkien rakentamisen paineet selvästi heijastuvat, on määritelty suunnittelutarvealueiksi. (HE 101/1998 vp, 41.) Yksityiskohtaisissa perusteluissa suunnittelutarvealueen käsitteeseen kuuluu kaikki sellainen maankäyttö, joka suunnittelemattomana aiheuttaisi haitallista kehitystä joko taloudellisesti, yhdyskuntarakenteellisesti tai ympäristöllisesti (HE 101/1998 vp, 66). Suunnittelutarvealueita määriteltäessä tulee miettiä asiaa myös maanomistajien tasapuolisen kohtelun näkökulmasta, etenkin jos kunnassa on havaittavissa rakentamispainetta. Toimittaessa alueella, jonka kynnys suunnittelutarvealueena ei ole vielä ylittynyt, maanomistajien tasavertainen kohtelu saattaa vaarantua siten, että vain nopeimmat rakennuslupaa hakenneet hyötyvät ja tasapuolinen kohtelu jää toteutumatta. (Pihala 2004, 15.)

2.5 Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset (ELY) edistävät alueellista kehittämistä hoitamalla alueellisia valtionhallinnon toimeenpano- ja kehittämistehtäviä (Laki elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista 20.11.2009/897, 1:2 §). Vielä maankäyttö- ja rakennuslakia säädettäessä ELY:n tehtävät kuuluivat alueellisille ympäristökeskuksille, mutta vuoden 2010 valtion aluehallinnon uudistuksessa aluehallinnon tehtävät jaettiin kahteen monialaiseen viranomaiseen, aluehallintovirastoihin (AVI) ja ELY:hin. Muutoksen myötä aikaisemmat tehtävät kaavojen vahvistajana ja valituksia käsittelevänä viranomaisena jäivät pois ja ELY:n rooli muuttui jälkivalvonnasta ennakko-

ohjaukseen. ELY:n tehtävänä onkin antaa neuvontaa ja asiantuntija-apua alueiden käytön suunnitteluun liittyen. (Jääskeläinen & Syrjänen 2010, 177.)

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetun lain 3 §:ssä säädetään ELY:n lukuisista toimialakohtaisista tehtävistä. Lisäksi maankäyttö- ja rakennuslaki säättää ELY:n tehtäväksi edistää ja ohjata kunnan alueiden käytön suunnittelua sekä rakennustoimen järjestämistä. ELY:n on erityisesti valvottava, että valtakunnalliset ja muut alueidenkäyttötavoitteet huomioidaan kaavoituksessa, rakentamisessa ja alueiden käytössä. Myös kaavoitusasioiden ja rakennustoimen asioiden järjestäminen maankäyttö- ja rakennuslain mukaisesti on yksi alueellisen ELY:n tehtävistä. (MRL 2:18 §.) Maankäyttö- ja rakennusasetus määrittelee myös joitain erityisiä tehtäviä ELY:lle, kuten lausuntojen antamista rakennusjärjestys-, maakuntakaava- tai yleiskaavaehdotuksista. (MRA 1:6.3 §, 2:13 §, 3:20 §.)

ELY:n maankäyttö- ja rakennuslain mukaisia tehtäviä ovat myös kunnan kanssa käytävät kehittämiskeskustelut sekä viranomaisneuvottelut. Vuosittain käytävässä kehittämiskeskustelussa käydään läpi alueiden käytön suunnittelua ja alueella vireillä olevia ja tulevia merkittäviä kaava-asioita sekä muita yhteistyöhön liittyviä seikkoja. (MRL 1:8 §.) Viranomaisneuvottelun avulla varmistetaan valtakunnallisten kehittämistavoitteiden huomioiminen maakuntakaavaa laadittaessa. Viranomaisneuvotteluun osallistuu alueellisen ELY:n ja maakuntaliiton lisäksi asianomaisen ministeriö. Viranomaisneuvottelu on järjestettävä kunnan sekä ELY:n välisenä myös valmisteltaessa muuta kaavaa, johon liittyy tärkeitä seudullisia alueidenkäyttötavoitteita tai joka on muuten merkittävä maankäytön, luonnonarvojen, kulttuuriympäristön tai valtion viranomaisen toteuttamisvelvollisuuden kannalta. (MRL 8:66 §.)

Ympäristöministeriö julkaisi maaliskuussa 2013 selvityksen koskien ELY:n viranomaistoimintaa. Selvitys on laadittu osana maankäyttö- ja rakennuslain toimivuuden kokonaisarviointia ja se liittyy erityisesti kehittämiskeskusteluihin ja viranomaisneuvotteluihin. Selvityksen mukaan vuosittain käytävät kehittämiskeskustelut on koettu hyvänä yhteydenpitomuotona kunnan ja ELY:n välillä, sillä niissä käydään keskustelua kunnan kehityksen kannalta tärkeistä kysymyksistä. Toisaalta asemakaavoituksen osalta ohjausta ehdotettiin keventämään sellaisten kuntien osalta, joissa kaavoittamistoimi on tarpeeksi kehittynyttä. Viranomaisneuvotteluja ehdotettiin kevennettäväksi myös niissä kunnissa, joissa oikeusvaikutteinen yleiskaava ohjaa asemakaavoitusta riittävästi ja joissa kaavoitustoimi muun maankäytön ohjauksen ohella on riittävän kehittynyttä. Selvityksen mukaan suunnittelutarveratkaisujen edellytyksiä tulisi myös selventää laissa etenkin asemakaa-

voitettujen alueiden lievealueilla yhdenmukaistamaan lupaharkintaa. (Haapanala 2013, 3, 50–51.)

Pohjois-Pohjanmaan ELY:n ja kuntien käymät kehittämiskeskustelut ovat myös olleet hyväksi ja tarpeelliseksi havaittuja. Törmikosken mukaan kehittämiskeskusteluja ei ole syytä asettaa tarveharkintaiseksi, sillä ne ovat olleet toivottuja myös kuntien osalta. Oulun kaupungin osalta Törmikoski näkee kaavoitustoimen niin kehittyneeksi, että olisi täysin mahdollinen vaihtoehto keventää viranomaisneuvotteluja ja lisätä päätäntävaltaa kunnalle itselleen. Oulun kaupungilla on ollut yhteneväinen näkemys ELY:n kanssa jo vuosien ajan ja sama linja tulee varmasti säilymään jatkosakin huolimatta kunnan laajenemisesta. (Törmikoski 26.3.2013, haastattelu.)

2.6 Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet

Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ovat maankäyttö- ja rakennuslakiin perustuva alueidenkäytön ohjausväline. Valtioneuvosto päätti valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista 30.11.2000 ja ne saivat lainvoiman 26.11.2001. (Paldanius & Tallskog 2009, 3, 9.) Asetettujen tavoitteiden sisältö on tarkastettu vuonna 2008 tehdyllä valtioneuvoston päätöksellä (Valtion ympäristöhallinto 2012b, hakupäivä 10.4.2013). Valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita voivat olla asiat, jotka aluerakenteen, alueiden käytön tai liikenne- tai energiaverkon käytön kannalta vaikuttavat kansainvälisesti tai laajemmin kuin maakunnallisesti. Myös asiat, jotka vaikuttavat merkittävästi kansalliseen kulttuuri- tai luonnonperintöön tai valtakunnallisesti ekologiseen kestävyyteen, aluerakenteen taloudellisuuteen tai ympäristöhaittojen välttämiseen, voivat olla valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita. (MRL 3:22 §.)

Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden valmistelu kuuluu ympäristöministeriölle yhteistyössä muiden ministeriöiden, maakuntaliittojen sekä asiaan liittyvien viranomaisten tai muiden tahojen kanssa. Tavoitteiden valmistelu perustuukin eri tahojen väliseen vuorovaikutukseen ja valmistelusta säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksella. Valtion viranomaisten tulee toiminnallaan edistää valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita ja ottaa ne huomioon toiminnassaan sekä toiminnan vaikutusten arvioinnissa. Myös maakuntakaavan suunnittelussa huomioidaan ja edistetään valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita. (MRL 3:23–24 §:t.)

Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet koskevat asioita, jotka tulee huomioida koko Suomessa. Niiden avulla pyritään edistämään kestävästä kehitystä ja turvaamaan kansainvälisten sopimusten toimeenpano Suomessa. Tavoitteiden avulla halutaan myös varmistaa alueidenkäytön edellytykset valtakunnallisille hankkeille. Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet heijastuvat maakunta-kaavoituksen kautta myös yleis- ja asemakaavaan, joten tavoitteiden tulee olla lain mukaisia ja alueiden käyttöön kuuluvia. Valtakunnallisilla alueidenkäyttötavoitteilla pyritään muun muassa hillitsemään ilmastonmuutosta eheyttämällä yhdyskuntarakennetta ja vähentämällä henkilöauto-liikennettä. (Jääskeläinen & Syrjänen 2010, 190–191.)

Ympäristöministeriön asettama työryhmä on laatinut syksyllä 2012 VAT – Vaikuttavammaksi -raportin, jossa on arvioitu alueidenkäyttötavoitteiden toteuttamista sekä tehty 17 toimenpide-ehdotusta vaikuttavuuden parantamiseksi. Raportti ehdotuksineen on suunnattu valtion viranomaisille, maakuntien liitoille ja kunnille. (Valtion ympäristöhallinto 2012a, hakupäivä 3.3.2013.) Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ovat olleet voimassa yli kymmenen vuotta. Raportin mukaan valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteuttaminen on pääasiassa ollut positiivista, mutta eri alueiden ja toimijoiden välillä on ollut kuitenkin eroja. Eroavaisuudet korostavatkin entisestään alueidenkäyttötavoitteiden tärkeyden merkitystä. Alueidenkäyttötavoitteiden roolia halutaan entisestään selkeyttää hyvien esimerkkien ja käytäntöjen kautta. Myös eri toteuttajatahojen toimien samansuuntaisuus sekä toisiaan täydentävät roolit auttavat tehostamaan vaikuttavuutta. Valtion viranomaisten toiminnan ja alueidenkäyttötavoitteiden yhteyttä tulisi parantaa etenkin panostamalla alueidenkäyttötavoitteiden toteuttamiseen valtakunnallisella tasolla, mikä puolestaan onnistuu vain toimivan suunnittelujärjestelmän avulla. (Turunen & Wähä 2012, 32.)

2.7 Kunnan tehtävät

Maankäyttö- ja rakennuslain keskeisimpiä tavoitteita on vahvistaa kunnallista itsehallintoa. Valtion vahvistusmenettelyn mukainen valvonta on poistunut lukuun ottamatta maakuntakaavoja. Maankäyttö- ja rakennuslain uudistuksella on ollut tarkoituksena muuttaa kunnan ja valtion suhdetta siten, että kunta saa itsenäisesti päättää sellaisista kaavoista, joihin ei liity valtakunnallisia tai muita tärkeitä alueidenkäyttötavoitteita. Näin saadaan hyödynnettyä kunnallisten päätöstentekijöiden paikallista asiantuntemusta sekä vahvistettua kunnallista itsehallintoa. (Jääskeläinen & Syrjänen 2010, 172.)

Kunnan tulee huolehtia alueellaan alueiden käytön suunnittelusta ja ohjata rakentamista sekä valvoa sitä. Jos kunnan väkiluku on enemmän kuin 6000, tulisi kunnalla olla kaavoittaja. Kaavoittaja voi myös olla yhteinen jonkun toisen kunnan kanssa. (MRL 2:20.1—2 §.) Kaavoituspäätökset kunnassa tehdään noudattaen kunnallishallinnon päätöksentekojärjestelmää sekä maankäyttö- ja rakennuslain kaavoitusprosessia. Tavoitteena on suunnitella yhdyskuntarakennetta kunnan asukkaita, yrityksiä sekä liikenteen tarpeita varten. Kunnalla on oikeus laatia kaavoja myös yksityisten omistamille maille. Kunta voi kehityksen vaatimissa puitteissa päättää mille alueelle yleis- ja asemakaava tarvitaan ja mikä on sen laatimisen aikataulu. Kaavoja voidaan laatia kuitenkin vain rakennuslainsäädäntö, valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ja maakunnalliset ohjausvaikutukset huomioon ottaen. (Jääskeläinen & Syrjänen 2010, 181.)

Suunnitteluasiantuntemuksen merkitys on kasvanut, sillä kunta vastaa rakentamisen päätöksenteosta kuntatasolla ainoastaan rantapoikkeuslupaa lukuun ottamatta. Maankäyttö- ja rakennuslain 16 §:n mukaisen suunnittelutarvealueelle rakentamisen tulisi pääsääntöisesti tapahtua asemakaavoituksen kautta, mutta maankäyttö- ja rakennuslain 137 §:ssä on säädetty rakentamisen mahdollistavista erityisistä edellytyksistä. Tällöin kunta voi valita joka asemakaavoittaa alueen tai erityisten edellytysten täytyessä myöntää rakennusluvan. Jos kunta ei asemakaavoita aluetta, se myöntää sitä kautta itselleen poikkeuksen olla laatimatta asemakaavaa. Tämä hyödyttää rakennuslupaa hakenutta, mutta samalla jättää huomioimatta muiden kuntalaisten tarpeet ja mahdollisuudet vaikuttaa asiaan. (Jääskeläinen & Syrjänen 2010, 181—182.)

Kunnan tulee määrätä lautakunta tai muu monijäseninen toimielin huolehtimaan rakennusvalvonnan viranomaistehtävistä. Rakennusvalvonnasta ei voi kuitenkaan vastata kunnanhallitus. Lautakunnan lisäksi kunnassa tulee olla rakentamisen neuvontaa ja ohjaamista varten rakennustarkastaja. Rakennustarkastaja voi olla yhteinen toisen kunnan kanssa, jos se on tehtävien hoitamisen kannalta tarkoituksenmukaista. Rakennustarkastajan kelpoisuudesta säädetään tarkemmin maankäyttö- ja rakennusasetuksen 4 §:ssä. Rakennusvalvontaviranomaisen toimivallan siirtämiseen sovelletaan kuntalain (17.3.1995/365) säännöksiä, mutta hallintopakon ja oikaisuvaatimuksen osalta toimivaltaa ei voida siirtää viranhaltijan ratkaistavaksi. (MRL 2:21 §.) Valtuusto voi siis siirtää osan rakennusvalvontaviranomaisen toimivallasta viranhaltijalle, esimerkiksi rakennustarkastajalle (KuntaL 2:14 §, 11:89 §). Käytännössä toimivallan siirtäminen viranhaltijalle on harvinaista ainakin Pohjois-Pohjanmaan ELY:n toimialueella. Ainoastaan kolme kuntaa, Hailuoto, Kuusamo ja Liminka, ovat siirtäneet toimivallan viranhaltijalle. Yleensä kunnat haluavat toimivallan olevan lautakunnilla, vaikka yksittäisten päätösten määrä työllistääkin paljon. Myös uusi Oulu

teki vuoden vaihteessa ensin päätöksen siirtyä viranhaltijapäätöksiin, mutta oikaisuvaatimuksen myötä päätettiin kuitenkin pitää toimivalta Oulun kaupungissa yhdyskuntalautakunnalla. (Törmikoski 26.3.2013, haastattelu.) Maankäyttö- ja rakennusasetus säättää kunnan rakennusvalvontaviranomaisen tehtäviksi valvoa kaavojen noudattamista, huolehtia rakennus- ja toimenpidelupien käsittelystä sekä omalta osaltaan valvoa rakennusten ja rakennetun ympäristön kunnossapitoa (MRA 1:4.1 §).

3 SUUNNITTELUTARVERATKAISU

Rakentaminen edellyttää aina kunnan viranomaisen myöntämän luvan. Suunnittelutarvealueelle rakennettaessa edellytetään tavallisen rakennusluvan edellytysten täyttymisen lisäksi vielä erityisten edellytysten täyttymistä. (MRL 19:137 §.) Erityisten edellytysten täyttymistä käsittelevää päätoimesta kutsutaan suunnittelutarveratkaisuksi. Suunnittelutarveratkaisu on osa rakennusluvan myöntämismenettelyä, jossa käytetään oikeusharkintaa erityisten edellytysten täyttymisen arvioimiseksi. Ilman asemakaavaa oleva alue on joko suunnittelutarvealuetta tai muuta aluetta. Asemakaavan puuttuessa rakentaminen suunnittelutarvealueelle edellyttää aina suunnittelutarveratkaisua. Suunnittelutarpeen arvioinnilla voidaan varmistaa, ettei rakentaminen vaikeuta tulevaa alueiden käytön suunnittelua, mutta toisaalta se myös mahdollistaa asemakaava-alueen ulkopuolisen rakentamisen. (Aer 2010, 21–23.)

3.1 Myöntämisen edellytykset

Suunnittelutarvealueelle rakentaminen ei saa aiheuttaa haittaa kaavoitukselle tai alueiden käytön muulle järjestämiselle tai aiheuttaa haitallista yhdyskuntakehitystä. Suunnittelutarvealueelle rakentamisen on oltava sopivaa maisemalliselta kannalta, eikä se saa vaikeuttaa erityisten luonnon- tai kulttuuriympäristöjen arvojen säilyttämistä tai virkistystarpeiden turvaamista. Suunnittelutarvealueelle rakentaminen ei saa johtaa vaikutuksiltaan merkittävään rakentamiseen, aiheuttaa merkittäviä haitallisia ympäristö- tai muita vaikutuksia. Suunnittelutarvealueelle saa kuitenkin rakentaa jo olemassa olevaan asuntoon tai maatilaan kuuluvan talousrakennuksen. Lupa voidaan myöntää myös asuinrakennuksen vähäiseen laajentamiseen tai korjaamiseen. (MRL 19:137 §.)

3.2 Viranomaisharkinta

Erityisten edellytysten olemassaolon ratkaisee rakennuslupamenettelyn yhteydessä tai erillisessä menettelyssä kunnan päättämä rakennusvalvontaviranomainen (MRL 19:137.4 §). Verrattaessa suunnittelutarvealueelle rakentamista muuhun kaavoittamattoman alueen rakentamiseen, lisäedellytykset rajoittavat kiinteistön rakentamiskäyttöä. Viranomaisten on lupaharkinnassa huomioitava, ettei lupamenettely johda omaisuuden käytön rajoittamiseen loukatun omaisuuden suoja perus- ja ihmisoikeutena. (Aer 2010, 25, 28.) Myönteisen lupapäätöksen edellytyksenä on maan-

käyttö- ja rakennuslain 137 §:ssä vaadittavien edellytysten täyttyminen. Lupapäätöksessä tulee kin perustella konkreettisesti edellytysten olemassaolo tai niiden puuttuminen. (Pihala 2004, 26.)

Lupapäätöksen tekijä määrittää kunnan johtosäännössä. Jos päätös ei ole päätösesityksen mukainen, sille tulee antaa perustelut. Jos lupaviranomaisena toimii luottamuselin, tulee esittelijän muistuttaa perusteluvelvollisuudesta sekä tarvittaessa neuvoa sovellettavasta lainsäädännöstä. Esittelijä vastaa päätöksestä, ellei hän jätä siitä erikseen eriävää mielipidettä. (Kuntal 3:16.1 §, 7:61 §; Pihala 2004, 24.)

Suunnittelutarveratkaisua voidaan pitää kaavallisena esiharkintana, jossa arvioidaan sitä, miten hanke sopeutuu tulevaan kaavaan. Jos alueelle on suunniteltu kaavoitusta, voi suunnittelutarveratkaisun myöntämisen esteenä olla kaavoituksellinen haitta. Jos alueelle ei ole tiedossa tulevaa kaavoitusta, ei ole myöskään edellytyksiä tosiasialliselle esiharkinnalle. Vaikutuksiltaan merkittäville rakentamiselle ei voida myöntää suunnittelutarvealueelle lupaa ilman asemakaavoitusta. Laaja ja merkittäviä vaikutuksia omaava hanke vaatii perusteellista suunnittelua myös sen maankäytön laajuuden vuoksi. Yksittäisen omakotitalon rakentamisella ei yleensä ole vaikutusta tuleviin maankäyttöratkaisuihin eikä sitä varten ole tarpeellista tai edes mahdollista laatia asemakaavaa. (Aer 2010, 30–31.)

Hakija toimittaa hakemuksen liitteenä maankäyttö- ja rakennusasetuksessa säädetty asiakirjat. Asiakirjoihin kuuluu ympäristökartta, joka osoittaa alueen sijainnin sekä asemapiirros, josta selvää sekä olemassa olevat että suunnitellut rakennukset rakennuspaikalle. Liitteenä on oltava myös asiakirja, jolla osoitetaan rakennuspaikan hallinta sekä selvitys naapurien kuulemisesta. Hakijan on vielä lisäksi esitettävä hakemuksessaan perustelut hakemukselleen sekä arvio hankkeen keskeisistä vaikutuksista. (MRA 14:85 §.)

Ennen hakemuksen ratkaisua hankkeesta on tiedotettava naapureille ja muille, joiden työntekoon, asumiseen tai muihin oloihin hanke saattaa huomattavasti vaikuttaa. Heille tulee myös varata tilaisuus kirjallisen muistutuksen tekemiseen. Usein on tarpeellista hankkia myös eri viranomaisien lausuntoja hankkeen vaikutusten arvioimiseksi. Lausuntoa voidaan pyytää ELY:ltä, muulta valtion viranomaiselta, kuten esimerkiksi tielaitokselta, tai maakuntaliitolta. Jos hanke saattaa vaikuttaa merkittävästi naapurikunnan maankäyttöön, tulee lausunto pyytää myös naapurikunnalta. (MRL 23:173 §.)

Kun hakemukseen on toimitettu kaikki liitteet, naapurit kuultu, lausunnot saatu ja erilaiset selvitykset arvioinnin apuna hyödynnetty, viranomainen voi alkaa valmistella päätösesitystä. Huolellinen valmistelu ja hakemuksen monipuolinen arviointi ovat tärkeitä. Hankkeen lisäksi tietoa on hankittava hankkeen mahdollisista vaikutuksista ja myös siitä alueesta, jolle hanke sijoittuu. Perusteellinen valmistelu auttaa myös itse päätöksentekovaiheessa. (Pihala 2004, 24.) Hallintolaki (6.6.2003/434) edellyttää viranomaiselta aina perusteltua päätöstä (HL 7:45.1 §). Päätösesityksessä on perustelujen lisäksi aina esitettävä täsmälliset tosiseikat hankkeesta. Lupavalmisteliija tuo päätösesityksessä esille myös lausunnoissa esiin tulleet ja aluetta koskevat näkökohdat. Myös naapurien ja muiden kuntalaisten esittämät kannat hankkeeseen sekä hakijan selitys lausuntoihin ja naapurien mielipiteisiin liitetään päätösesitykseen. Päätösesityksessä mainitaan myös kunnan kanta vastaavissa aikaisemmissa hankkeissa. Perusteluissa esitetään hankkeen säännösten mukaiset edellytykset ja mitä säännöksiä päätöksenteossa on sovellettu. Päätöksen perusteluiksi ei riitä pelkästään maininta laissa vaadituista edellytyksistä. Perustellussa päätöksessä on yksilöitävä mitkä edellytykset täyttyvät tai mitkä eivät täyty. Sen lisäksi tulee perustella, mitkä seikat vaikuttivat edellytysten olemassaoloon tai niiden puuttumiseen. (Pihala 2004, 24.)

Joskus myönteisen päätöksen saamiseksi voi muodostua jokin ehto. Ehdon asettaminen luvalla ei kuitenkaan saa muuttaa olennaisesti hakemusta. Toiminnallinen ehto liittyy alueen olosuhteisiin. Muuten ehdot ovat kaavamääräysten kaltaisia, koskien esimerkiksi rakentamisen sopeuttamista maisemaan tai jätevesien käsittelyä. (Pihala 2004, 24.) Lupapäätös on voimassa enintään kaksi vuotta, jonka aikana on haettava rakennuslupa (MRL 23:174.2 §). Suunnittelutarveratkaisun myöntämisen edellytyksenä olevilla erityisillä ehdoilla mahdollistetaan kunnan suunnitteluviran turvaaminen tulevaa kaavoitusta silmällä pitäen. Ratkaisulla pyritään estämään kaavoitukselle haitallisten maankäyttöratkaisujen syntyminen, mutta sillä ei oteta kantaa siihen, tulisiko alueelle laatia asemakaava vai ei. Suunnittelutarveratkaisulla ei voida korvata alueen asemakaavoitusta. (Aer 2010, 30.)

3.3 Maanomistajien yhdenvertainen kohtelu

Suomen perustuslain (11.6.1999/731) 6 §:n mukaan kaikkia ihmisiä on kohdeltava yhdenvertaisesti. Maankäyttö- ja rakennuslaissa kaavoituksesta säädettyä onkin mainittu, ettei maanomistajille rakennusjärjestyksellä, kaavoituksella tai sen yhteydessä annetuilla suojelumääräyksillä saa aiheutua kohtuutonta haittaa tai rajoitusta maanomistajalle tai tämän maankäytölle. Maan-

omistajilla on myös mahdollisuus osallistua kaavan laadintaan lausumalla mielipiteensä tai arvioimalla sen vaikutuksia. Jos maanomistajan alue on yleiskaavassa tai asemakaavassa osoitettu muuhun käyttötarkoitukseen kuin yksityiseen rakennustoimintaan, eikä maanomistaja tästä syystä voi hyödyntää omistamaansa aluetta kohtuudella, on kunnan tai valtion riippuen siitä kumman käyttötarkoituksesta on kyse, lunastettava alue tai maksettava haitasta kohtuullinen korvaus maanomistajalle. (MRL 7:54.3 §, 57.2 §, 8:62.1 §, 13:101 §.) Maankäyttö- ja rakennuslaki ei kuitenkaan sisällä korvaus- tai lunastusmenettelyä maanomistajalle kielteisen suunnittelutarveratkaisun aiheuttamasta tosiasiallisesta maankäytön rajoittamisesta (Aer 2010, 27).

Viranomaisen harkintavallan laajuuteen myös suunnittelutarveratkaisussa vaikuttavat maanomistajien tasapuolinen kohtelu sekä suhteellisuusperiaate. Laissa ei ole säädetty kaavoitukselle aiheutuvan haitan asteesta, mutta sitä arvioitaessa on huomioitava suhteellisuusperiaatteen vaatimukset eli viranomaisen toimi on osattava mitoittaa oikein ja kohtuullisesti. Suunnittelutarveratkaisun tulisi olla kunnan rakennusviranomaisen kannalta asianmukainen ja tehokas. Ratkaisun tulisi lisäksi jättää asemakaavaa varten tarpeellinen suunnitteluvara. Suunnittelutarveratkaisun tarpeellisuutta ja välttämättömyyttä tulisi tarkastella myös maanomistajan oikeuksien ja etujen kannalta. Suunnittelutarveratkaisulla ei saa myöskään rajoittaa maanomistajan oikeuksia enempää kuin on välttämätöntä suunnitteluvaran säilyttämiseksi. (Aer 2010, 32; PL 2:6 §; HL 2:6 §;)

Viranomaisen tulisi harkinnassaan kohdella samankaltaisia tapauksia samalla tavalla, mutta erilaisia tilanteita niiden erot huomioon ottaen. Erilainen kohtelu on pystyttävä perustelemaan, sillä tavoitteena on samanlainen lain tulkinta jokaisen kohdalla. Suunnittelutarveratkaisussa jokaista hanketta on arvioitava itsenäisesti, eikä sillä ratkaista muiden maanomistajien maankäyttöä. Kaavoitukseen liittyvän suunnitteluvaran säilyttäminen voi siis vaihdella alueittain maankäytöllisistä syistä. (Aer 2010, 33.) Kaavoitusratkaisuissa viranomaisen harkinta on hyvin haasteellista, sillä kaavat eivät useinkaan ole samanlaisia. Myös alueiden sijainti kunnassa vaihtelee, samoin kuin toisistaan poikkeavat maasto-olosuhteet. Käytännössä päätöksentekoa ohjaavat lain tulkinta ja vakiintunut oikeuskäytäntö. (Jääskeläinen & Syrjänen 2010, 57.)

Kunnan tulisi noudattaa yhtenäistä linjaa päätöksenteossa, mutta viranomaisella täytyy olla oikeus ottaa huomioon myös sellaiset olosuhteet, jotka saattavat vaatia toisenlaista päätöstä. Samanlaiselta vaikuttava toiminta ei ole aina samanlaista, sillä vaikutukset ympäristöön voivat olla hyvinkin erilaisia. Aikaisemmin myönnetyllä luvalla ei ole ollut vielä merkittäviä vaikutuksia, mutta seuraava hanke saattaakin jo aiheuttaa sellaisia vaikutuksia, ettei lupaa voida myöntää. Usein

tasapuolinen kohtelu ilmenee selkeimmin kaavassa myönnettävänä rakennusoikeuden määränä. Rakennusoikeutta ei voi olla yhdellä muita enemmän, jos kyseessä on samanlaiseen käyttötarkoitukseen osoitettu alue. (Jääskeläinen & Syrjänen 2010, 58.)

Maanomistajien tasapuolista kohtelua arvioidaan myös silloin, jos yhden maanomistajan kiinteistölle myönnetään useita suunnittelutarveratkaisuja. Alueella on silloin olemassa rakentamispainetta, joka vaatii mahdollisesti kaavoittamista. Silloin tulee harkittavaksi se, voidaanko myös muille maanomistajille myöntää tulevalla asemakaavoituksella yhtä paljon rakentamisoikeutta. (Törmikoski 26.3.2013, haastattelu.)

Myös Oulun hallinto-oikeuden ratkaisussa on pohdittu maanomistajien yhdenvertaisuutta. Kunta oli myöntänyt suunnittelutarveratkaisun asuinrakennuksen ja autotallin rakentamiseksi maankäyttö- ja rakennuslain 16 §:n mukaiselle suunnittelutarvealueelle. Sen lisäksi, että rakentaminen kyseiselle alueelle oli kaavamerkinnän vastaista ja toteutuessaan laajentaisi suunnittelematonta rakentamista vaikeuttaen tulevaa kaavoitusta, luvanhakijalle oli jo aikaisemmin myönnetty kaksi suunnittelutarveratkaisua. Hakemuksen mukainen rakentaminen olisi vaarantanut maanomistajien tasavertaisen kohtelun toteutumisen. Oulun hallinto-oikeus kumosi kunnan päätöksen ja hylkäsi suunnittelutarveratkaisua koskevan hakemuksen. (Oulun HaO 31.8.2011, 11/0381/2.)

3.4 Asemakaava-alueen ulkopuolisen rakentamisen vaikutukset

Suunnitelmallinen yhdyskuntarakentaminen tuo mukanaan merkittäviä säästöjä niin kuntatalouden, yksityistalouden kuin laajemmin ympäristönkin kannalta. Tehokkaan yhdyskuntarakentamisen fyysiset ratkaisut vaikuttavat vuosikymmeniä eteenpäin koskien kuntalaisia, kuntaa ja Tiehallintoa. Tehoton maankäyttö ja tuhlailevan väljä tai suunnittelematon rakentaminen lisäävät myös liikennettä, päästöjä sekä energian ja luonnonvarojen käyttöä. Hajarakentamisen vaikutukset ympäristöön voivat myös olla ennakoituja suurempia. (Pihala 2004, 43.)

Mielikuva väljästä ja rauhallisesta ympäristöstä saattaa houkuttaa rakentamaan asemakaava-alueen ulkopuolelle. Kuitenkin jo yksi huonosti ympäristöön sijoittuva rakennus saattaa aiheuttaa aiemmin vetovoimaisen alueen vetovoiman hälvenemisen tai jopa tuhota korvaamattomia kulttuuriarvoja. Haja-asutusalueella maisema myös muuttuu ajan myötä puuston kasvaessa tai metsiä hakatessa. Jos haja-asutusalue sijaitsee taajaman lievealueella, tulee harkinnassa olla erityisen

tarkka, ettei yksittäisellä lupapäätöksellä aiheuteta ongelmia tulevalle asemakaavoitukselle. Joskus myös tällaisen alueen omakotiasukkaat saattavat alkaa vastustamaan asemakaavoitusta sen tullessa ajankohtaiseksi. (Pihala 2004, 43–44.)

Toimivat liikenneyhteydet ovat tärkeitä niin valtakunnallisesti kuin seudullisestikin. Yleisen tieverkon palvelutaso voi heiketä hajakentämisen myötä etenkin, jos rakentaminen edellyttää uuden liittymän tekemistä yleiselle tielle. Asutusrakenteen tiheys vaikuttaa myös joukkoliikenteen järjestämiseen, sillä palvelutaso määräytyy kysynnän määrän sekä tukipolitiikan mukaan. Tämä johtaakin siihen, että haja-asutusalueella asuvat joutuvat turvautumaan yksityisauton käyttöön. Kustannuksia aiheutuu asukkaille yksityisautoilusta ja kunnalle puolestaan henkilökuljetusvelvoitteista. Haja-asutuksen määrä ja sijainti vaikuttavat myös kunnan palveluvelvoitteisiin ja sitä kautta käyttömenoihin. Asemakaava-alueeseen verrattuna palveluvelvoitteiden ennakointi haja-asutusalueilla on vaikeaa. Koulukuljetukset ja päivähoiton järjestäminen ovat muun muassa palveluvelvoitteita, jotka kunnan on järjestettävä. (Laki lasten päivähoitosta 19.1.1973/36, 1:2 §; Perusopetuslaki 21.8.1998/628, 32.1 §; Pihala 2004, 44–45.) Perusopetuslain mukaan kunnan koulukuljetusvelvollisuus kestää oppilaan peruskoulun ajan eli 9 vuotta. Koulukuljetus tai sitä varten myönnettävä riittävä avustus tulee järjestää, jos koulumatka on viittä kilometriä pidempi tai se ja oppilaan ikä tai muut olosuhteet huomioiden muodostuu oppilaalle liian pitkäksi, vaaralliseksi tai rasittavaksi. (POL 32.1 §.) Myös vammais- ja vanhuspalveluiden järjestämisestä aiheutuu kustannuksia. Vammaispalvelulain mukaan kunta on velvollinen järjestämään vaikeavammaiselle henkilölle kohtuulliset kuljetuspalvelut (Laki vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista 3.4.1987/380, 8.1 §). Sosiaalihuoltolain puitteissa kuljetuspalveluita voidaan myöntää myös vanhuksille (Sosiaalihuoltolaki 17.9.1982/710, 3:17.4 §).

Yleensä ottaen rakentamisen sijoittuminen hajalleen vaikuttaa yksityisten palveluiden syntymiseen ja toimintaedellytyksiin. Palvelujen saaminen ja ylläpitäminen edellyttää riittävää väestöpohjaa sekä kysyntää. Jos rakentaminen on liian hajanaista, voivat myös taajaman palvelut kärsiä. Rakentamisen kustannukset haja-asutusalueelle saattavat olla edullisemmat kuin asemakaava-alueelle, mutta käyttökustannuksia kertyy enemmän vuosien saatossa. Suureksi kulueräksi muodostuvat yksityisautoilun kulut vähäisen joukkoliikenteen vuoksi. Eniten joukkoliikenteen puutteellisuudesta kärsivät kuitenkin lapset, nuoret ja vanhukset. Muita kustannuksia voivat olla yksityistien rakentamisen ja ylläpitämisen aiheuttamat kulut, oma kaivon rakentaminen tai yksityinen vesijohto. Myös jäteveden käsittelystä tulee huolehtia ja usein kiinteistölle rakennetaan oma jäteveden käsittelyjärjestelmä. Jos sähkölinjaa joudutaan rakentamaan lisää, se todennäköisesti

nostaa myös yksityiselle maksettavaksi tulevan sähköliittymän hintaa. Lisäksi toimivan ja nopean tietoliikenneyhteyden saaminen haja-asutusalueelle saattaa olla vaikeaa ja kallista. (Pihala 2004, 46–47.)

4 MUUTOKSENHAKU

Oikeusturvasta säädetään Suomen perustuslaissa. Jokaisella on oikeus saada asiansa käsitel-lyksi ja ratkaistuksi viranomaisessa ja tuomioistuimessa. Perusoikeuksiin kuuluu myös saada perusteltu päätös sekä hakea siihen muutosta. (PL 2:21 §.) Hallintolaissa säädetään hyvän hal-linnon perusteista ja hallintoasiassa noudatettavasta menettelystä. Lain tarkoituksena on antaa oikeusturvaa hallintoasioissa. Hallintolakia sovelletaan muun muassa valtion ja kunnan viran-omaisissa. (HL 1:1—2 §:t.) Hallintolain edellyttämänä viranomaisen on toimittava puolueettomasti ja kohdeltava viranomaisessa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltaansa vain lain hyväksymiin tarkoituksiin (HL 2:6 §). Muutoksenhaku suunnittelutarveratkaisuasiassa voi sisältää kaksi vaihetta riippuen päätöksen tehneestä viranomaisesta (MRL 25:187.1 §, 193 §).

Suunnittelutarveratkaisua koskeva päätös on annettava kirjallisesti ja siitä on käytävä ilmi muun muassa milloin päätös on tehty ja kuka on päätöksen tehnyt viranomainen. Päätöksessä ilmenee myös keihin päätös kohdistuu ja mihin päätös perustuu. Siitä tulee käydä ilmi mihin päätös oikeut-taa tai velvoittaa sekä yhteystiedot mahdollisten lisätietojen pyytämiseksi. Päätöksen perusteluis-sa on ilmoitettava ne seikat, jotka ovat vaikuttaneet ratkaisuun sekä sovelletut säännökset. (HL 7:43.1 §, 44 §, 45.1 §.) Jos päätökseen on ennen valituksen tekemistä vaadittava erillisessä oi-kaisumenettelyssä tapahtuvaa oikaisua, tulee ohjeet oikaisuvaatimuksen tekemisestä liittää pää-tökseen. Sellaiseen päätökseen, johon saa hakea muutosta suoraan valittamalla, tulee liittää valitusosoitus. Valitusosoituksessa yksilöidään valitusviranomainen ja viranomainen, jolle valitus-kirjelmä toimitetaan. Valitusosoituksesta ilmenee myös valitusaika ja mistä se lasketaan. (HL 7:46.1 §, 47 §.) Valitusosoituksella ohjataan valittajaa toimimaan oikein valitusta tehdessä (Pihala 2004, 39).

Suunnittelutarveratkaisuasiassa lupapäätös annetaan julkipanon jälkeen. Julkipanolla tarkoite-taan lupapäätöksen antamisesta ilmoittamista ennen antamispäivää päätöksen tehneen viran-omaisen ilmoitustaululla. Ilmoituksessa mainitaan viranomaisen lisäksi asian laatu sekä päätök-sen antopäivä. Ilmoitusta pidetään ilmoitustaululla vähintään oikaisuvaatimuksen tai valituksen tekemiselle varatun ajan. (MRL 26:198 §; Pihala 2004, 39.) Päätös saa lainvoiman silloin, jos valitusajan puitteissa siitä ei ole tullut valituksia vireille hallinto-oikeuteen. Päätös voidaan laittaa täytäntöön vasta sen saatua lainvoiman. (Hallintolainkäyttölaki 26.7.1996/586, 6:31.1 §.)

Lupapäätöksen katsotaan tulleen asianosaisten tietoon silloin, kun se on annettu. Lupapäätös toimitetaan luvanhakijalle ja lisäksi jäljennös siitä toimitetaan niille, jotka ovat päätöstä joko huomautuksen yhteydessä tai erikseen pyytäneet. Kunnan tulee lisäksi viivytyksettä antaa suunnittelutarveratkaisusta annettu päätös sekä sen liitteenä oleva asemapiirros ja rakentamisen selvästi ilmi tuova kartta tiedoksi paikalliselle ELY:lle. (MRL 19:142.1–2 §, 26:198.2–3 §, MRA 14:88 §, 90 §.) ELY tarkastaa annetun päätöksen lainmukaisuuden, alueen kaavoituksen sekä rakentamisen tilan maankäyttö- ja rakennuslain 137 §:n mukaisesti (Törmikoski 26.3.2013, haastattelu).

4.1 Valitusoikeus

Valitusoikeus kunnan viranomaisen antamassa suunnittelutarveratkaisussa on naapurikiinteistön tai sellaisen kiinteistön omistajalla tai haltijalla, jonka rakentamiseen tai muuhun käyttämiseen päätös olennaisesti vaikuttaa. Valitusoikeus on myös sillä, jonka asumiseen, työntekoon tai muihin oloihin päätöksellä on huomattavia vaikutuksia tai sellaisilla, jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös vaikuttaa välittömästi. Jos päätös vaikuttaa kunnan tai naapurikunnan maankäytön suunnitteluun, on myös kunnilla valitusoikeus. Päätöksestä voi valittaa myös toimialueellaan rekisteröity luonnon- tai ympäristönsuojeluun tai kulttuuriarvojen suojelua edistävä yhdistys, ELY sekä muu viranomainen toimialaansa kuuluvissa asioissa. (MRL 25:193 §.)

Oikaisuvaatimuksen johdosta annetusta päätöksestä valitusoikeus on vain sillä, joka on tehnyt oikaisuvaatimuksen. Jos valituksen tekijällä ei ole valitusoikeutta asiassa, hallinto-oikeus ei voi antaa asiassa ratkaisua ja valitus jätetään tutkimatta. (HLL 2:6 a §, 9:51.2 §.) Oikeustapauksen mukaan samasta myönteisestä suunnittelutarveratkaisusta oli tehty Oulun hallinto-oikeuteen kaksi erillistä valitusta. Valittajilta oli pyydetty selvitystä valitusoikeuden selvittämiseksi ja toiseen valitukseen olikin annettu lisäselvitys, jossa huolestuneet sukulaiset sekä läheiset ilmaisivat epäilynsä kiinteistön kauppaan liittyen. Oulun hallinto-oikeus jätti valitukset tutkimatta puuttuneen valitusoikeuden vuoksi. (Oulun HaO 4.12.2009, 09/0553/2.) Oulun hallinto-oikeudessa oli jäänyt vuosina 2009 – 2012 tutkimatta ainoastaan kaksi valitusta, joissa valittajilla ei ollut maankäyttö- ja rakennuslain 193 §:n mukaista valitusoikeutta asiassa.

4.2 Oikaisuvaatimus

Oikaisuvaatimus muutoksenhaun edellytyksenä tulee kysymykseen siinä tapauksessa, jos kunta on siirtänyt toimivallan suunnittelutarveratkaisusta viranhaltijalle. Tällöin päätöksen asiassa tekee viranhaltija, jonka päätöksestä ei ole kuitenkaan valitusoikeutta. Päätökseen tyytymättömällä on oikeus saada asiansa asianomaisen viranomaisen käsiteltäväksi oikaisuvaatimuksen kautta. Oikeus tehdä oikaisuvaatimus määräytyy samoilla perusteilla kuin asianosaisen valitusoikeus. Oikaisuvaatimuksen saa tehdä se, johon päätös kohdistuu tai kenen oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa. (MRL 25:187.1 §; Kuntal 11:92.1 §.)

Kirjallinen oikaisuvaatimus tulee toimittaa viranhaltijalle 14 vuorokauden kuluessa tämän päätöksen antamisesta ja se on otettava viipymättä asianomaisen viranomaisen käsiteltäväksi. Ohjeet oikaisuvaatimuksen laatimisesta määräaikaosineen on oltava päätöksen liitteenä. Jos kunnat ovat sopineet rakennusvalvontatehtävän hoitamisesta viranhaltijan toimenä yhteisesti useamman kunnan alueelle, määräytyy oikaisuvaatimuksen käsittely rakentamisen sijaintipaikkakunnan mukaan. (MRL 25:187.2–3 §.)

4.3 Valitus hallinto-oikeuteen

Muutoksenhaku kunnan viranomaisen antamaan päätökseen muutamaa poikkeusta lukuun ottamatta on osoitettava hallinto-oikeuteen. Toimivaltainen hallinto-oikeus määräytyy hallintolainkäytölain 12 §:n mukaan. Valitus toimitetaan sille hallinto-oikeudelle, joka tuomiopiirissä on sen viranomaisen toimialue, jonka päätöksestä valitetaan. Muutoksenhaussa noudatetaan hallintolainkäyttölakia. (MRL 25:190.1, 5 §:t.)

Valitus on tehtävä 30 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaannista, lukuun ottamatta tiedoksiannottopäivää. Kirjallisessa valituksessa tulee yksilöidä päätös, johon muutosta haetaan, miltä osin sitä haetaan ja mitä muutoksia siihen halutaan tehtävän. Valituksessa on tuotava ilmi myös ne perusteet, joilla muutosta haetaan. Lisäksi on ilmoitettava valittajan nimi, yhteystiedot ja kotikunta sekä mahdollisen asiamiehen nimi yhteystietoineen. Valitus on myös allekirjoitettava. (HLL 5:22–24 §:t.) Valitukseen tulee liittää valituksenalainen päätös sekä todiste tiedoksiannosta. Asiaan liittyessä sellaisia asiakirjoja, joihin valittaja vetoaa eikä niitä ole aiemmin toimitettu viranomaiselle, tulee myös ne liittää valitukseen. Jos valittaja käyttää asiamiestä, tulee hallinto-

oikeudelle toimittaa valtakirja siitä todisteeksi. Valituksen ollessa joltain osin puutteellinen, tulee valittajalle antaa mahdollisuus täydentää hakemusta kohtuullisessa määräajassa. Puuttuneen tai virheellisen valitusosoituksen vuoksi väärää menettelyä noudattaen tehtyä valitusta ei jätetä tutkimatta. (HLL 5:26—27, 30 §:t.)

Valitusviranomaisen tehtävänä on selvittää asia ja hankkia selvitystä asian ratkaisemiseksi siinä laajuudessa kuin asian käsittely tasapuolisuuden, oikeudenmukaisuuden ja asian laadun vuoksi on tarpeellista. Asianosaiselle varataan tilaisuus tulla kuulluksi ja antaa selvityksensä muiden esittämistä vaatimuksista sekä sellaisista seikoista, jotka saattavat vaikuttaa asian lopputulokseen. Selityksen antamiselle on varattava kohtuullinen määräaika. Asianosaiselle ilmoitetaan myös se, että asia voidaan ratkaista, vaikkei selitystä olisi annettu. Myös päätöksen antaneelta viranomaiselta pyydetään lausunto asiasta. Lopuksi kuullaan vielä valituksen tehnyttä, jolloin hänellä on mahdollisuus antaa vastineensa muiden esittämiin seikkoihin. (HLL 7:33, 34.1, 35—36 §:t.)

Valitusviranomaisen on annettava ratkaisu esitettyihin vaatimuksiin. Ratkaisua tehtäessä valitusviranomaisen on harkittava esiin tulleita seikkoja ja päätettävä, mihin ratkaisu voidaan perustaa. Jos valitusta ei ole tehty määräajassa tai asialle tai vaatimukselle on olemassa muu este, valitus jätetään tutkimatta. Ratkaisu on perusteltava ja siitä on käytävä ilmi valitusviranomaisen nimi ja ratkaisun päiväys. Myös valittajan nimi ja valituksenalainen päätös on yksilöitävä. Ratkaisusta käy ilmi asian aikaisemman käsittelyn vaiheet tarpeellisilta osilta. Siitä käy ilmi myös selostus asianosaisten vaatimuksista sekä niiden perusteista, annetuista selityksistä sekä ratkaisun perustelut ja lopputulos. Myös päätöksentekoon osallistuneiden henkilöiden nimet on mainittava, samoin kuin eriävät mielipiteet ja mahdollisen äänestyksen tulos. Ratkaisut, joiden tiedoksiannosta alkaa kulua valitusaika, annetaan tiedoksi todisteellisesti hallintolain 60 §:n mukaisesti. Viranomaisella, jonka tekemän päätöksen hallinto-oikeus on muuttanut tai kumonnut, on valitusoikeus hallinto-oikeuden päätöksestä. Hallinto-oikeuden päätöksestä saa valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen 30 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaannista. Jos hallinto-oikeus ei ole muuttanut viranomaisen antamaa päätöstä tai se on jättänyt valituksen tutkimatta, valitus korkeimpaan hallinto-oikeuteen on mahdollista vain sen myöntäessä valitusluvan. (HLL 2:9 §, 9:51, 53, 54 §:t; MRL 25:190.2—3 §.)

Oulun hallinto-oikeuden antamia ratkaisuja tutkittaessa selvisi, että opinnäytetyössä tarkasteltavan ajanjakson aikana suuri osa ELY:n tekemistä valituksista koski rakentamista alueelle, jossa

oli havaittu olevan rakentamispainetta ja joissa oli myös jo laitettu kaavoitus vireille. Kuten kuvios-
ta 1 sivulla 38 selviää, suurin rakentamispaine on ollut Oulun pohjoispuolella Kiimingissä ja Hau-
kiputaalla. Oulun hallinto-oikeuden ratkaisussa rakentamiseen suunnitellulla alueella oli todettu
olevan rakentamispainetta. Vaikka alue olikin Oulun seudun yleiskaavan 2020 mukaisesti merkit-
ty maaseutumaiseen asumiseen varatuksi alueeksi, hallinto-oikeus totesi päätöksessään, että
alueen käyttö tulee kaavamääräysten mukaan ratkaista yksityiskohtaisella osayleiskaavalla tai
asemakaavalla. Suunnittelutarveratkaisun myöntäminen olisi päätöksen mukaan vaikeuttanut
alueen virkistysmahdollisuuksia katkaisemalla avoinna olevan yhteyden ranta-alueelle. Virkistys-
mahdollisuudet ja viheryhteydet tulisi selvittää vireillä olevassa osayleiskaavassa. Koska hake-
muksen mukainen rakentaminen lisäisi rakentamispaineen alaisen alueen suunnittelematonta
asutusta ja lisäksi alueella oli päätetty käynnistää osayleiskaavoitus, hallinto-oikeus katsoi raken-
nushankkeen toteutuessaan aiheuttavan haittaa kaavoitukselle ja muulle alueiden käytön järjes-
tämislle. Maankäyttö- ja rakennuslain 137 §:n mukaisia edellytyksiä suunnittelutarveratkaisuun
ei ole ollut, joten lautakunnan päätös on ollut lainvastainen. (Oulun HaO 21.12.2012, 12/0614/2.)

Vaikka useimmiten valitukset koskivat suunnittelutarveratkaisun hakemista alueella, jolla oli jo
todettu tarve suunnittelulle ja kaavoituskin oli jo vireillä, löytyi Oulun hallinto-oikeudesta yksi oike-
ustapaus, jossa valituksen perusteena oli suunnittelutarveratkaisun vaikutus maisemaan. Naapuri
oli tehnyt valituksen kunnan myöntämästä suunnittelutarveratkaisusta alueelle, joka mainittiin
ympäristöministeriön maisema-alue työryhmän muistiossa ja oli lisäksi merkitty Oulun seudun
yleiskaavaan 2020 maisemallisesti arvokkaaksi peltoalueeksi. Yleiskaavan mukaisesti alue oli
tarkoitettu maatalouskäyttöön. Hallinto-oikeus totesi ratkaisussaan, ettei rakennuspaikan aikai-
sempi asumiskäyttö ollut perustelu myönteiselle suunnittelutarveratkaisulle, jos muut oikeudelliset
edellytykset puuttuvat. Rakentaminen olisi aiheuttanut haittaa kaavoitukselle, eikä rakentaminen
olisi ollut sopivaa myöskään maisemalliselta kannalta. (Oulun HaO 30.11.2011, 11/561/2.)

5 SUUNNITTELUTARVERATKAISUT OULUN SEUDUN KUNNISSA

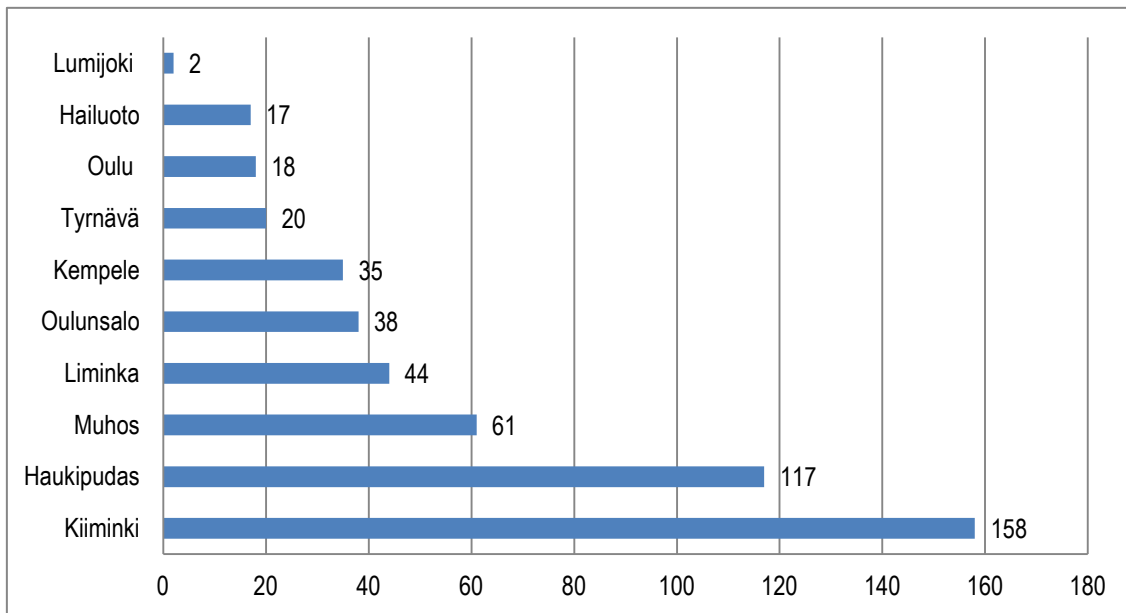
Oulun seudun kuntien yhteistyöorganisaatio, Oulun seutu, koostui kymmenestä Pohjois-Pohjanmaan kunnasta. Oulun seudun muodostivat Hailuodon, Haukiputaan, Kempeleen, Kiimingin, Limingan, Lumijoen, Muhoksen, Oulun, Oulunsalon ja Tyrnävän kunnat. Oulun seutu ehti toimia kymmenen vuotta, ennen kuin se vuoden 2012 päättyessä loppui kokeilulain päättymisen vuoksi. Vuoden 2013 alusta tapahtui suuri muutos myös kuntarakenteessa, kun Haukipudas, Kiiminki, Oulu, Oulunsalo ja Yli-Ii muodostivat yhdessä uuden, Oulu nimisen kaupungin. (Oulun kaupunki 2012b, hakupäivä 23.3.2013.) Haukiputaan, Kiimingin, Oulunsalon ja Yli-Iin kuntien osalta päätöksenteko maankäytöstä siirtyi jo vuonna 2012 Oulun kaupungin seutu- ja yhdyskuntapalvelulle (Oulun kaupunki 2013a, hakupäivä 3.4.2013).

Yksi merkittävimmistä yhteistyön tuloksista Oulun seutu -organisaatiolla oli yhteisen Oulun seudun yleiskaava 2020 laatiminen (Oulun kaupunki 2013c, hakupäivä 23.3.2013). Hailuodon, Haukiputaan, Kempeleen, Kiimingin, Muhoksen, Oulun ja Oulunsalon yhteinen yleiskaava sai lainvoiman 25.8.2006. Yleiskaavaa laajennettiin seuraavana vuonna myös Limingan, Lumijoen ja Tyrnävän alueille. Oulun seudun yleiskaavalle on laadittu myös soveltamisohjeet kuntia varten mahdollistamaan mahdollisimman yhtenäinen kaavan soveltaminen. (Oulun kaupunki 2013d, hakupäivä 7.4.2013.) Seudun kaavoittajat jatkavat yhteistyötä maankäytön, asumisen ja liikenteen yhteensovittamisessa, sillä tarve kuntien väliselle yhteistyölle on edelleen suuri. Seudun yhteisiin kokouksiin osallistuneet Pohjois-Pohjanmaan liitto ja Pohjois-Pohjanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus näkevät myös yhteistyön jatkumisen tärkeänä. (Oulun kaupunki 2013c, hakupäivä 23.3.2013.)

Tässä luvussa suunnittelutarveratkaisusta esitetyt tilastot on koottu Pohjois-Pohjanmaan ELY:n alueidenkäyttöyksikön arkkitehti Taina Törmikosken haastattelun yhteydessä saaduista tilastoista. Työhön on kerätty tietoja myös Oulun hallinto-oikeuteen vuosina 2009 – 2012 suunnittelutarveratkaisusta vireille tulleista 59 valituksesta sekä koottu ratkaisutiedot 44 annetusta ratkaisusta ja oikeustapausten tutkimisen yhteydessä tehdyt havainnot.

Ouluun liittyneiden kuntien osalta päätöksenteko maankäytöstä tapahtui jo vuonna 2012 Oulun kaupungin yhdyskunta- ja ympäristöpalveluissa. Yhdyskunta- ja ympäristöpalvelut laativat myös

Oulun yleis- ja asemakaavat, jotka kaupunginvaltuusto hyväksyy. Kaavojen valmistelu kuuluu yleiskaavojen osalta kaupunginhallitukselle ja asemakaavojen osalta puolestaan yhdyskunta- ja ympäristölautakunnalle. (Oulun kaupunki 2013a, hakupäivä 3.4.2013.) Annettujen suunnittelutarveratkaisujen määrä oli vaihdellut huomattavan paljon eri kunnissa. Suurimpien rakentamispaineiden alla olleiden kuntien ratkaisumäärät olivat moninkertaiset joihinkin toisiin kuntiin verrattuna.



KUVIO 1. Annetut suunnittelutarveratkaisut Oulun seudun kunnissa vuosina 2009 – 2012 (Törmikoski 26.3.2013, haastattelu).

Kuviosta 1 ilmenee, kuinka suunnittelutarveratkaisujen lukumäärät ovat vaihdelleet huomattavan paljon Oulun seudun eri kunnissa. Eniten suunnittelutarveratkaisuja oli annettu Kiimingissä 158 kappaletta ja vähiten Lumijoella, ainoastaan kaksi kappaletta. Rakentamisen paine on siis ollut suurimmillaan Oulun pohjoispuolen kunnissa. Suunnittelutarveratkaisuja oli vuosina 2009 – 2012 annettu yhteensä 510 kappaletta. Näistä myönteisiä oli 425 kappaletta ja kielteisiä 85 kappaletta.

Oulun kuntaliitosta edeltänyt päätäntävällän siirtyminen näkyi hallinto-oikeudessa vireillä olleiden valitusten osalta siten, että valituksen tultua vireille, lausunto pyydettiin Oulun tekniseltä lautakunnalta, vaikka myönteisen suunnittelutarveratkaisun olikin antanut esimerkiksi Haukiputaan kunta. Oulun tekninen lautakunta totesi eräässä tällaisessa tilanteessa antamassaan lausunnossa, ettei hakemus täytä maankäyttö- ja rakennuslain 137 §:n mukaisia edellytyksiä, sillä alueella

oli jo vireillä osayleiskaava. Hanke olisi aiheuttanut haittaa tulevalle kaavoitukselle ja alueiden käytön muulle järjestämiselle. Lisäksi alue oli jo tiiviisti rakennettu ja sille oli haettu useita pysyvän asumisen lupia. Rakentamisen määrä ja mitoitus tuli ratkaista vireillä olevan osayleiskaavan yhteydessä. (Oulun HaO 21.12.2012, 12/0613/2.) Päätösvallan siirtymisen seurauksena muutos alkoi näkyä myös annetuissa suunnittelutarveratkaisuissa siten, että myönteisten ratkaisujen määrä väheni suhteessa kaikkiin annettuihin ratkaisuihin.

TAULUKKO 1. Myönteisten suunnittelutarveratkaisujen suhde annettujen ratkaisujen kokonaismäärään Oulun seudun kunnissa (Törmikoski 26.3.2013, haastattelu).

	2009		2010		2011		2012			
Kunta	kpl	%	kpl	%	kpl	%	kpl	%	Yhteensä	%
Kiiminki	32	91	37	86	46	76	43	44	158	31
Haukipudas	30	83	39	77	42	81	6	50	117	23
Muhos	11	100	18	89	15	100	17	88	61	12
Liminka	12	100	10	100	11	100	11	100	44	9
Oulunsalo	4	100	15	93	16	88	3	67	38	7
Kempele	8	88	12	92	6	67	9	89	35	7
Tyrnävä	4	100	7	86	6	100	3	100	20	4
Hailuoto ja Lumijoki	5	100	7	100	3	100	4	100	19	4
Oulu	3	100	5	80	6	83	4	75	18	4
Yhteensä	109	92	150	87	151	84	100	68	510	100

Taulukossa 1 on yhdistetty Lumijoella annetut suunnittelutarveratkaisut Hailuodossa annettujen ratkaisujen määrään, koska Lumijoella oli koko tarkasteltavan ajanjakson aikana annettu vain kaksi myönteistä suunnittelutarveratkaisua. Taulukosta 1 selviää, että suunnittelutarveratkaisujen kokonaismäärä on ollut kahden eniten suunnittelutarveratkaisuja antaneilla kunnilla, Kiimingillä ja Haukiputaalla, kasvava vuoteen 2011 asti, mutta myönteisten päätösten määrä on vaihdellut. Suuria vaihteluita annettujen päätösten määriä on ollut myös Oulunsalossa. Myös Oulunsalossa myönteisten ratkaisujen osuudessa on ollut nähtävissä laskua. Joissain kunnissa, kuten Hailuodossa, Limingassa ja Lumijoella puolestaan kaikki annetut ratkaisut ovat olleet myönteisiä ja määriltään tasaisia läpi tarkasteltavan ajanjakson. Myös Tyrnävän antamat suunnittelutarveratkaisut ovat olleet kaikki myönteisiä lukuun ottamatta vuotta 2010. Kunnissa, joissa suunnittelutarveratkaisuja oli annettu selkeästi enemmän muihin kuntiin nähden, oli havaittavissa muutos myös myönteisten ratkaisujen vähenemisenä. Muutos annettujen ratkaisujen rakenteessa näkyi myös niistä tehtyjen valitusten määrässä.

TAULUKKO 2. Oulun hallinto-oikeuteen Oulun seudun kuntien suunnittelutarveratkaisuista vireille tulleet valitukset vuosina 2009 – 2012.

Valituksia vireille	2009	2010	2011	2012	Yhteensä
ELY	3	7	13	8	31
Muu	7	7	4	10	28
Yhteensä	10	14	17	18	59
ELY:n tekemät valitukset kaikista myönteisistä päätöksistä	3,0 % (n=109)	5,4 % (n=130)	10,2 % (n=127)	11,8 % (n=68)	7,3 % (n=425)

Taulukossa 2 ELY tarkoittaa Pohjois-Pohjanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusta. Muilla tarkoitetaan yksityisten henkilöiden tai yhteisöjen vireille laittamia valituksia. Taulukosta 2 käy ilmi suunnittelutarveratkaisuista tehtyjen valitusten määrät Oulun seudun kunnissa. ELY:n tekemien valitusten määrä suhteessa kaikkiin myönteisiin suunnittelutarveratkaisuihin on ilmaistu prosenttilukuna. Vastaavat prosentit ELY:n tekemistä valituksista koko maassa selviää ympäristöministeriön antamasta selvityksestä ”ELY-keskukset alueidenkäytön ohjaajina”. Sen mukaan ELY:ien valitukset suunnittelutarveratkaisuista vuonna 2009 on ollut 3,0 %, vuonna 2010 3,2 % ja vuonna 2011 2,6 %. Selvityksessä ei ole annettu vastaavaa prosenttilukua vuodesta 2012. (Haapanala 2013, 29.)

Pohjois-Pohjanmaan ELY:n alueidenkäyttöyksikön arkkitehti Taina Törmikosken mukaan vuoden vaihteessa 2011 – 2012 jouduttiin tekemään erityisen paljon valituksia, sillä kunnat olivat ennen päätöksenteon siirtämistä Oulun kaupungille puhdistaneet pöytiään tekemällä paljon päätöksiä suunnittelutarveratkaisuihin. Jotkut päätökset oli tehty myös vastoin virkamiesesittelyä, jolloin päätös ei ollut välttämättä perusteltu eivätkä erityiset myöntämisen edellytykset myöskään täyttyneet. (Törmikoski 26.3.2013, haastattelu.)

TAULUKKO 3. Oulun hallinto-oikeuden ratkaisujen ratkaisutiedot vuosina 2009 – 2012.

Ratkaisutiedot vuosina 2009 – 2012			
	ELY	Muu	Yhteensä
Muutettu	21	2	23
Ei muutettu	0	12	12
Ei tutkittu tai rauennut	6	3	9
Valitus vielä vireillä	4	11	15
Jatkovalitus korkeimpaan hallinto-oikeuteen	2	2	4

Taulukossa 3 ratkaisutiedoissa muutettu tarkoittaa päätöksen kumoamista ja suunnittelutarvehakemuksen hylkäämistä. Ei muutettu tarkoittaa, ettei annettua päätöstä ei ole ollut syytä muuttaa ja alkuperäinen päätös pysyy voimassa. Ratkaisutiedoissa ei tutkitut tai rauenneet olivat jätetty tutkimatta joko puuttuneen valitusoikeuden vuoksi tai valituksen peruunnuttua valituksen tehneen toimesta. ELY peruuttaa valituksen siinä tapauksessa, että kunta on perunut omalta osaltaan myöntämänsä suunnittelutarveratkaisun ja siitä johtuen ELY:n valitus on aiheeton (Törmikoski 26.3.2013, haastattelu). Päätöksiin tutustuesssa selvisi, että Oulun hallinto-oikeuden päätöksistä oli valitettu korkeimpaan hallinto-oikeuteen vuosina 2009 – 2012 yhteensä vain neljä kertaa.

Yleisesti ottaen ELY:n tekemien valitusten perusteluina oli suunnittelemattoman rakentamisen hillitseminen alueilla, joissa selvästi oli havaittu rakentamisen paineita. Lähtökohtaisesti suunnittelutarvealueelle rakentaminen edellyttää yksityiskohtaisempaa suunnittelua eli asemakaavaa. Myös alueella vaikuttava Oulun seudun yleiskaavan noudattaminen oli tuotu valituksissa esille. Jos rakentaminen on selvästi ollut voimassa olevan kaavan vastaista, on siitä myös valitettu. Joissakin kunnan tekemissä päätöksissä oli päädytty yleiskaavan tai rakennusjärjestyksen vastaisen suunnittelutarveratkaisun hyväksymiseen.

Yksityisten tekemien valitusten taustalla oli kahdessakymmenessä valituksessa kunnan kielteinen ratkaisu omaan suunnittelutarveratkaisuhakemukseen. Muuten valitusoikeutta oli käytetty maltillisesti. Vuosina 2009 – 2012 muutoksenhakijana muuhun kuin omaan suunnittelutarveratkaisuun liittyen oli yksityinen kymmenessä valituksessa. Näistä kaksi oli rauennut puuttuneen valitusoikeuden vuoksi, yksi valitus oli peruttu ja neljä oli säilynyt muuttumattomana. Kaksi päätöksistä oli kumottu hallinto-oikeudessa ja molemmista oli tehty jatkovalitus korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Hallinto-oikeuden antama ratkaisu pysyi samana korkeimmassa hallinto-oikeudessa toisessa tapauksista, kun taas toiseen ei ollut vielä annettu ratkaisua.

Hallinto-oikeuteen tehtyjen valitusten ratkaisukäytäntö suunnittelutarveratkaisuihin tehtyistä valituksista ilmenee taulukosta 3. ELY:n tekemät valitukset menestyivät hallinto-oikeudessa, kun taas yksityisten tekemiin valituksiin ratkaisu pysyi muuttumattomana. Artikkelissaan ”Oikeusharkinnasta suunnittelutarveratkaisussa” Aer kirjoittaa hallintotuomioistuinten roolin olevan ennen kaikkea valvoa hallintoa eli varmistaa, etteivät kunnat salli asemakaavoittamatonta rakentamista suunnittelutarvealueille. Ratkaisukäytännön lähtökohtana on maankäytön suunnittelujärjestelmän tarpeiden turvaaminen. Kuntien tulkinta maankäyttö- ja rakennuslain 137 §:stä on ollut joustavaa mahdollistaen rakentamisen myös asemakaava-alueen ulkopuolelle. Asemakaavoitetuilla alueilla ei

ole ollut tarpeeksi tontteja saatavilla, joten kuntalaisten rakentamistarpeita ei ole pystytty tyydyttämään rajoittamalla rakentaminen pelkästään asemakaavoitetuille alueille. Käytännössä tuomioistuinten ratkaisukäytäntö maanomistajan oikeusturvan kannalta merkitsee sitä, ettei luvanhakijalla ole mahdollisuutta saada muutosta kunnan kielteiseen suunnittelutarveratkaisuun. (Aer 2010, 36.)

6 JOHTOPÄÄTÖKSET

Maankäyttö- ja rakennuslaissa säädetään suunnittelutarvealueesta, jolle rakentaminen edellyttää tavallista rakennuslupaa laajempaa harkintaa ja lain edellyttämien erityisten edellytysten täyttymistä. Lupaharkinnan tuloksena annettavaa päätöstä kutsutaan suunnittelutarveratkaisuksi. Työn tavoitteena oli vastata kysymyksiin:

1. Mikä suunnittelutarveratkaisu on ja mitkä ovat edellytykset sen myöntämiselle?
2. Kuinka usein Pohjois-Pohjanmaan ELY hakee muutosta suunnittelutarveratkaisuihin?
3. Mikä on suunnittelutarveratkaisuja koskevien valitusten määrä Oulun hallinto-oikeudessa?

Vastauksia näihin kysymyksiin on haettu maankäyttö- ja rakennuslaista sekä -asetuksesta, lain esitoista ja oikeuskirjallisuudesta. Käytännön näkökulmaa työhön on saatu tutkimalla Oulun hallinto-oikeuteen vireille tulleita suunnittelutarveratkaisuja koskevia valituksia ja niihin annettuja ratkaisuja. Vuosina 2009 – 2012 Oulun hallinto-oikeuteen tuli vireille yhteensä 59 valitusta, joista 44 valitukseen oli annettu ratkaisu. Lisäksi työssä on hyödynnetty Pohjois-Pohjanmaan ELY:n tilastoja sekä alueenkäyttöyksikön arkkitehdin Taina Törmikosken haastattelua. Työ on laadullinen tutkimus ja sen menetelminä ovat lainoppi sekä teemahaastattelu.

Työ on rajattu koskemaan vain Oulun seudun kuntien suunnittelutarveratkaisuja vuosina 2009 – 2012, jolloin ratkaisuja annettiin yhteensä 510 kappaletta. Rajausta ja aikavalintaa liittyivät juuri päättyneeseen Oulun seutu -yhteistyöorganisaatio kokeiluun sekä toisaalta myös vuoden vaihteessa tapahtuneeseen kuntarakennemuutokseen, kun Ouluun liittyi neljä uutta kuntaa. Aikarajaukseen sisältyy ainutlaatuinen tilanne niin Oulun seudun -yhteistyöorganisaation päättymisen ja uuden Oulun muodostumisen, kuin myös kunnallisen päätöksenteon siirtymisen kannalta. Kaikki nämä edellä mainitut muutokset heijastuvat osaltaan myös annettujen suunnittelutarveratkaisujen määrään ja laatuun.

Asemakaavoittamaton alue on suunnittelutarvealuetta tai muuta aluetta. Suunnittelutarvealuetta on lain perusteella sellainen alue, jonka käyttöönottoon liittyen täytyy ryhtyä erityisiin toimenpiteisiin kuten esimerkiksi järjestämään kunnallistekniikkaa alueelle. Suunnittelutarvealue voidaan määritellä myös kunnan rakennusjärjestyksessä tai oikeusvaikutteisessa yleiskaavassa. Se on

kunnan keino suunnitella ja ohjata maankäyttöä alueella, jolla on havaittu olevan rakentamis-painetta tai alueella on ehkä muista syistä syytä käyttää erityistä harkintaa. Tällaisia syitä voivat olla muun muassa suojeltavat ympäristö- tai kulttuuriarvot.

Rakentaminen suunnittelutarvealueelle eli myönteinen suunnittelutarveratkaisu edellyttää aina maankäyttö- ja rakennuslain 137 §:n mukaisten erityisten edellytysten täyttymistä. Oikeusharkin-nan erityisten edellytysten täyttymisestä tekee kunnan määräämä viranomainen tai toimielin. Useimmissa kunnissa harkinnan suorittaa lautakunta, mutta muutamissa kunnissa toimivalta on siirretty viranhaltijalle. Jos suunnittelutarveratkaisu on viranhaltijapäätös, täytyy siihen hakea oi-kaisua ennen kuin saadaan valituksenalainen päätös, josta voidaan hakea muutosta hallinto-oikeudesta.

Maankäyttö- ja rakennuslain 137 §:n mukaan rakentaminen suunnittelutarvealueelle ei saa aihe-uttaa haittaa kaavoitukselle tai muulle alueiden käytön järjestämiselle. Se ei myöskään saa aihe-uttaa haitallista yhdyskuntakehitystä tai vaikeuttaa erityisten luonnon- ja ympäristöarvojen säilyt-tämistä tai virkistystarpeiden turvaamista. Rakentamisen tulee olla sopivaa maisemalliselta kan-nalta, eikä se saa johtaa vaikutuksiltaan merkittävään rakentamiseen tai aiheuttaa haitallisia ympäristövaikutuksia. Säännös sallii kuitenkin rakentaa jo olemassa olevaan asuntoon tai maatilaan kuuluvan talousrakennuksen, rakennuksen korjaamisen sekä asuinrakennuksen vähäisen laajen-tamisen.

ELY suorittaa kuntien antamien suunnittelutarveratkaisujen laillisuusvalvonnan. Päätösten tulee olla perusteltuja. ELY ohjaa myös maankäytön ja rakentamisen järjestämistä kunnassa ja valvoo valtakunnallisten ja muiden alueidenkäyttötavoitteiden toteuttamista. Jos päätös on tehty ilman, että maankäyttö- ja rakennuslain erityiset edellytykset täyttyvät, tekee ELY siitä valituksen hallin-to-oikeuteen. Valitusten määrä on vuosittain annettaviin päätöksiin verrattuna suhteellisen pieni, mutta verrattaessa valitusten määrän prosenttiosuutta valtakunnallisesti vastaavaan ajankohtaan, oli se selvästi korkeampi Oulun seudun kunnissa. Tämä selittyy osittain menneillään olleen yhdis-tymisen vaikutuksilla, sillä ennen yhdistymistä päätöksenteko liittyviltä kunnilta siirtyi jo vuosi en-nen varsinaista yhdistymistä Oululle. Ennen yhdistymistä tehtiin paljon päätöksiä, joista jouduttiin myös tavallista suuremmassa määrin tekemään valituksia.

Tehtyjen valitusten määrää tarkasteltaessa voi havaita vuonna 2011 – 2012 tapahtuneen muu-toksen myös valituksen tekijässä. Vuonna 2011 enemmän valituksia on tehnyt ELY, mutta vuon-

na 2012 suurempi määrä valituksista on yksityisten tekemiä. Sen lisäksi, että kunnat ovat vuoden 2011 lopussa antaneet enemmän myönteisiä ratkaisuja, joiden laillisuusvalvonnan perusteella ELY on tehnyt enemmän valituksia, näkyy seuraavan vuoden kohdalla päätöksenteon siirtymisen vaikutus. Vuonna 2012 ELY on valittanut huomattavasti vähemmän kuin yksityiset, sillä myönteisten ratkaisujen määrä on alentunut päätöksenteon yhdenmukaistumisen johdosta. Oulun kaupungin yhteneväinen linja ELY:n kanssa näkyy ELY:n valitusten määrän vähenemisenä ja yksityisten kielteisistä päätöksistä tehtyjen valitusten määrän kasvuna. Kaiken kaikkiaan suhteutettuna annettujen suunnittelutarveratkaisujen kokonaismäärään, valituksia tehdään suhteellisen vähän.

Muutoksenhaku suunnittelutarveasioissa tehdään hallinto-oikeuteen. Hallinto-oikeuden tehtävänä on selvittää, että päätös on annettu noudattaen hyvän hallinnon periaatteita. Oulun hallinto-oikeuteen tulee Oulun seudun kuntien osalta vuosittain valituksia vireille 10 – 18 vuodessa. Ratkaisutiedosta on havaittavissa se, että ELY:n tekemät valitukset menestyvät hallinto-oikeudessa, kun taas yksityisten tekemiin valituksiin ratkaisu on pysynyt muuttumattomana. Tämä selittyy sillä, että ELY tekee valituksen ainoastaan silloin, jos annetussa ratkaisussa eivät täyty maankäyttö- ja rakennuslain 137 §:n erityiset edellytykset. Valitus on silloin aina lakiin perustuva. Toisaalta yksityisten tekemien valitusten perusteena olevat kuntien tekemät päätökset ovat myös yleensä lakiin perustuvia. Jos kunta on valmistellut päätöksen lain edellyttämät seikat huomioonottaen ja perustellut päätöksensä siihen, ei päätöstä ole syytä lähteä muuttamaan hallinto-oikeudessa.

7 POHDINTA

Työn tekeminen oli itselleni suuri oppimisprosessi. Valitsin aiheen, koska kiinnostuin siitä ammatinharjoittelun aikana Oulun hallinto-oikeudessa. Harjoittelussa minulle tuli tutuksi muutoksenhaku asiassa ja annetusta päätöksestä tehdyn valituksen käsittely. Lähdin selvittämään suunnittelutarveratkaisun kulkua lopusta alkua kohti, sillä halusin ennen kaikkea tietää, mistä suunnittelutarveratkaisussa on kysymys. Aiheena suunnittelutarveratkaisu oli pyörinyt mielessäni harjoittelussa ollessani, mutta en osannut miettiä siihen näkökulmaa, josta voisin alkaa työtä tekemään. Eniten minua mietitytti se, miksi valituksissa toistuivat pääasiassa vain tietyt kunnat ja voisiko eri kuntien välistä päätöksentekoa vertailla. Kyselin ehdotuksia hallinto-oikeuden tuomarilta ja hänen ehdotuksensa oli lähteä miettimään sitä, milloin ELY:n valituskynnys ylittyy, sillä juuri ELY:n tekemät valitukset ovat suuressa osassa hallinto-oikeuteen vireille tulevista valituksista.

Ensin ajattelin tutkia vain suunnittelutarveratkaisuksista tehdyistä valituksista annettuja ratkaisuja ja niiden ratkaisuperusteluita sekä vertailla näitä eri Oulun seudun kuntien välillä. Totesin kuitenkin pian, että annettuja suunnittelutarveratkaisuja on vaikea alkaa vertailemaan keskenään, sillä jokainen tapaus on aina omanlaisensa. Halusin myös vertailla yksityisten ja ELY:n tekemien valitusten menestymistä hallinto-oikeudessa, mutta huomasin myös sen, etteivät hallinto-oikeuden annetut ratkaisut juurikaan poikennet toisistaan. ELY:n tekemät valitukset menestyivät poikkeuksetta, jolloin annettu suunnittelutarveratkaisu kumottiin ja hakemus hylättiin. Yksityisten tekemät valitukset usein koskivat muutamaa poikkeusta lukuun ottamatta heidän omaa suunnittelutarveratkaisuhakemusta, johon kunta oli antanut kielteisen päätöksen. Näitä päätöksiä ei puolestaan lähdetty muuttamaan. Muutamassa tapauksessa hallinto-oikeuden päätöksestä oli valitettu korkeimpaan hallinto-oikeuteen, mutta nämä valitukset eivät menestyneet myöskään siellä. Lopulta päädyin keräämään tilastoa Oulun hallinto-oikeuteen vireille tulleiden valitusten määrästä ja ratkaisutiedoista Oulun seudun kuntien osalta määrätyltä ajanjaksolta. Kävin läpi kaikki vuosina 2009 – 2012 vireille tulleet valitukset ja niihin annetut ratkaisut. Halusin myös tuoda joitakin ratkaisuja työhön esimerkin muodossa kuvatakseni erilaisia tilanteita, joissa suunnittelutarveratkaisuun oli haettu muutosta hallinto-oikeudessa.

Hallinto-oikeudessa tutkimissani valituksissa noin puolet oli Pohjois-Pohjanmaan ELY:n tekemiä. Koska olin lähtenyt tutkimaan juuri Pohjois-Pohjanmaan ELY:n valituskynnyksen ylittymistä suun-

nittelutarveratkaisuissa, halusin tuoda työhöni myös ELY:n näkökulman. Kävin haastattelemassa Pohjois-Pohjanmaan ELY:n alueidenkäyttöyksikön arkkitehti Taina Törmikoskea. Haastattelusta sain työn kannalta hyvin keskeistä ja arvokasta tietoa ELY:n toiminnasta ja käytännöstä suunnittelutarveratkaisuissa. Myös työssä käytetyt suunnittelutarveratkaisujen tilastotiedot olivat haastattelun yhteydessä saatuja. Annettujen suunnittelutarveratkaisujen määrät tulivat minulle yllätyksenä. Suunnittelutarveratkaisuja annetaan vuosittain paljon enemmän kuin mitä olin osannut kuvitella. Koska olin aikaisemmin käsitellyt vain niistä tehtyjä valituksia, minulla ei ollut suoraan sanottuna käsitystä niistä määristä, joista ei valiteta. Olin myös kuvitellut tehtyjen valitusten määrän olevan suurempi kuin mitä se todellisuudessa olikaan. Ehkä käsittelyä odottava valituspino hallinto-oikeuden pöydällä mielestäni näytti suurelta, mutta verrattuna kaikkiin annettuihin suunnittelutarveratkaisuihin, jotka ELY puolestaan käy läpi, se on hyvin pieni.

Työn tekeminen sujui pääasiassa mielestäni hyvin. Alussa minusta tuntui, etten pysty kirjoittamaan mitään, sillä halusin vain lukea aiheeseen liittyvää kirjallisuutta. Kun vihdoinkin pääsin aloittamaan varsinaisen kirjoittamisen, huomasin aloitusseminaaria varten laatimani sisällysluettelon toimivan erinomaisena runkona ja työn tahdittajana. Sen avulla vältyin myös muutamalta harharetkeltä, joille melkein eksyin työtä tehdessäni. Työn sisältö ja rakenne muuttuivat vielä matkan varrella, mutta mielestäni se oli parempaan suuntaan ja selkeytti tuotosta. Kun tietoa tulee paljon monesta eri näkökulmasta, on mielestäni välttämätöntä sisäistää asia, ennen kuin sitä kykenee jäsentelemään tekstimuotoon tai edes selittämään suullisesti jotenkin järkevässä muodossa. Asetin aikatauluni opinnäytetyötä varten tarkoituksellisesti hieman joustavaksi. Aloitusseminaarin jälkeen olen laahannut kuitenkin pari viikkoa jäljessä alkuperäisestä suunnitelmasta, vaikkakin työ valmistui asettamaani takarajaan mennessä. Sinällään tämä ei ole tavoistani poikkeavaa, sillä tunnustan toimivani tehokkaimmillaan juuri pienen paineen ja kiireen alaisena.

Saavutin opinnäytetyölleni asettamani tavoitteen selvittää sen, mitä suunnittelutarveratkaisu on. Sain muodostettua suunnittelutarveratkaisusta, sen vaiheista ja edellytyksistä kokonaiskuvan, joka auttaa hahmottamaan tämän yksittäisen toimen myös osana paljon suurempaa kokonaisuutta. Opinnäytetyön tekemisen ohella myös maankäytön suunnittelujärjestelmä tuli entistä tutummaksi ja ymmärrän paremmin suunnitelmallisen maankäytön ja rakentamisen merkityksen. Myös ELY:n rooli selkiintyi opinnäytetyön edetessä. En ollut aikaisemmin ymmärtänyt sitä, kuinka suuri rooli ELY:llä annettujen ratkaisujen laillisuusvalvonnan lisäksi on kunnan maankäytön ja rakentamisen ohjaamisessa. Kuntien ja alueellisen ELY:n toimivan yhteistyön merkitys on suuri ja myös sen vuoksi vuosittaiset kehittämiskeskustelut ovat tärkeitä ja vahvistavat yhteistyötä entisestään.

Vaikka opinnäyteyden tekeminen oli ennen kaikkea oppimisprosessi ja osa tutkintoa, avasi se kuitenkin silmäni uudella tavalla ja herätti mielenkiinnon ympärillä tapahtuviin asioihin. Tämä kokemus auttoi myös pitämään mielenkiinnon työhön yllä läpi koko prosessin.

Jatkotutkimusaiheena mielestäni olisi mielenkiintoista tutkia sitä, mikä on uuden Oulun vaikutus suunnittelutarveratkaisuihin. Vaikka muutos on jo tapahtunut, vaatii käytäntöjen vakiinnuttaminen oman aikansa kuten myös kaavoittaminen. Tilastojen vertaileminen parin vuoden päästä voi näyttää hyvin erilaiselta kuin mitä se näytti pari vuotta ennen yhdistymistä. Toinen mielenkiintoinen tutkimusaihe, jota suunnittelin alun perin käsitteleväni laajemmalti työssä, on maanomistajien tasapuolinen kohtelu. Olin yllättynyt siitä, ettei ole itsestään selvää, että maanomistaja saa rakentaa omalle tilalleen talon. Asiaan voivat vaikuttaa emätilan jo käytetyt rakennusoikeudet tai alueen tuleva kaavoitus, tai mitä tapahtuu sen jälkeen, kun maanomistaja on hakenut suunnittelutarveratkaisua ja se on vielä muutoksenhaun jälkeenkin kielteinen.

Ympäristöministeriön selvityksessä, joka on valmistunut osana maankäyttö- ja rakennuslain käyttöönoton seuranta, ehdotettiin päätäntävällän siirtämistä enenevissä määrin kunnille. Mielenkiintoista mielestäni on se, että kunnille halutaan antaa lisää päätäntävaltaa, kun toisaalta juuri kuntien päätöksenteko on vaikuttanut eniten toisistaan poikkeavaan ratkaisukäytäntöön ja sitä kautta tehtävien valitusten määrään. Laki on kaikille sama, eikä suunnittelutarveratkaisuja voida myöntää, elleivät kaikki lain määräämät edellytykset sen myöntämiselle täyty. Tietenkään päätäntävällän lisääminen ei voi koskea muita, kuin niitä kuntia joiden kaavoitustoimi ja maankäytön ohjaaminen on kehittynyt vaadittavalle tasolle. Uuden Oulun kohdalla tämä tarkoittaa yhteneväistä päätöksentekoa koko alueella. Törmikosken mukaan Oulun ja ELY:n näkemykset ovat olleetkin jo vuosia samansuuntaiset, joten tämä tulee varmasti tulevaisuudessa vähentämään ELY:n tekemien valitusten määriä Oulun alueella.

Aihe on ajankohtainen nyt ja tulevaisuudessa. Rakentamisen määrä ei ole suinkaan laantumassa vaan vaatii entistä enemmän suunnittelua ja osaamista kunnan viranomaisilta. Mielestäni olisi mielenkiintoista seurata sitä, mihin suuntaan suunnittelutarveratkaisujen määrä tulee muuttamaan. Uusi Oulu vaikuttaa varmasti tulevaisuudessa tehtäviin ratkaisuihin, sillä Törmikosken mukaan Oulu tulee kaavoittamaan kaikki uudet alueet lähiaikoina. Nähtäväksi jää myös se, missä muodossa Oulun lähialueen kunnat tulevat jatkamaan yhteistyötään ja mihin sen kehitys vie. Alue on kasvava ja jatkuvan muutoksen alla. Tehtävät ratkaisut tulevat vaikuttamaan elinympäris-

töömme Oulun alueella pitkään, mutta yhteistyön ja huolellisen suunnittelun avulla varmistetaan kestävät ja laadukkaat ratkaisut jatkossakin.

LÄHTEET

Aer, J. 2010. Oikeusharkinnasta suunnittelutarveratkaisussa. Teoksessa T.Ojanen, M. Sakslin, O. Suviranta, I. Koivisto (toim.), Avoin, tehokas ja riippumaton. Olli Mäenpää 60 vuotta. Helsinki: Edita, 21 – 37.

Asemakaavalaki 145/1931.

Haapanala, A. 2013. ELY-keskukset alueidenkäytön ja rakentamisen ohjaajina. Selvitys elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten toiminnasta maankäyttö- ja rakennuslain viranomaistehtävissä. Hakupäivä 8.3.2013, <http://www.ymparisto.fi/download.asp?contentid=142237&lan=fi>.

Hallintolainkäyttölaki 586/1996.

Hallintolaki 434/2003.

Hallituksen esitys Eduskunnalle rakennuslainsäädännön muuttamiseksi. HE 101/1998 vp. Asiakirjat A 6.

Jääskeläinen, L. & Syrjänen, O. 2010. Maankäyttö- ja rakennuslaki selityksineen: käytännön käsikirja. Helsinki: Rakennustieto.

Kuntalaki 365/1995.

Laki elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista 897/2009.

Laki lasten päivähoidosta 36/1973.

Laki rakentamisesta maaseudulla 683/1945.

Laki vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista 380/1987.

Maankäyttö- ja rakennusasetus 895/1999.

Maankäyttö ja rakennuslaki 132/1999.

Oulun HaO 21.12.2012, 12/0613/2.

Oulun HaO 21.12.2012, 12/0614/2.

Oulun HaO 30.11.2011, 11/561/2.

Oulun HaO 31.8.2011, 11/0381/2.

Oulun HaO 4.12.2009, 09/0553/2.

Oulun kaupunki. 2012b. Oulun seutu. Hakupäivä 23.3.2013, <http://www.ouka.fi/oulu/oulun-seutu/>.

Oulun kaupunki. 2013a. Kaupunkisuunnittelu. Hakupäivä 3.4.2013, <http://www.ouka.fi/oulu/kaupunkisuunnittelu/etusivu>.

Oulun kaupunki. 2013c. Oulun seutu. Hakupäivä 23.3.2013, http://www.ouka.fi/oulu/oulun-seutu/ajankohtaista/-/asset_publisher/2fVr/content/oulun-seutu-organisaationa-on-lopettanut-mutta-seudullinen-yhteisty-jatkuu/50266?redirect=http%3A%2F%2Fwww.ouka.fi%2Foulu%2Foulun-seutu%2Fajankohtaista%3Fp_p_id%3D101_INSTANCE_2fVr%26p_p_lifecycle%3D0%26p_p_state%3Dnormal%26p_p_mode%3Dview%26p_p_col_id%3Dcolumn-2%26p_p_col_pos%3D2%26p_p_col_count%3D3.

Oulun kaupunki. 2013d. Oulun seutu. Hakupäivä 7.4.2013, <http://www.ouka.fi/oulu/oulun-seutu/yleiskaava>.

Paldanius, J. & Tallskog, L. 2003. Valtion viranomaiset valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteuttajana. Suomen ympäristö 642:2003. Helsinki: Ympäristöministeriö.

Perusopetuslaki 628/1998.

Pihala, A. 2004. Asemakaava-alueen ulkopuolinen rakentaminen. Suunnittelutarveratkaisut ja poikkeamispäätökset. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Rakennuslaki 370/1958.

Sosiaalihuoltolaki 710/1982.

Suomen perustuslaki 731/1999.

Turunen, T & Wähä, S. 2012. VAT vaikuttavammaksi. Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden seurantaryhmän arvioita ja toimenpide-ehdotuksia. Suomen ympäristö 2012:13. Helsinki: Ympäristöministeriö.

Törmikoski, T., arkkitehti, Pohjois-Pohjanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus, Alueidenkäyttöyksikkö. 2013. Haastattelu 26.3.2013. Tekijän hallussa.

Valtion ympäristöhallinto. 2012a. Ympäristöministeriö. Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet. Hakupäivä 3.3.2013, <http://www.ymparisto.fi/default.asp?contentid=417452&lan=FI>.

Valtion ympäristöhallinto. 2012b. Ympäristöministeriö. Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet. Hakupäivä 10.4.2013, <http://WWW.ymparisto.fi/default.asp?node=1112&lan=fi#a1>.

Tiedot haastateltavasta

1. Nimi (saako nimen mainita työssä?)
2. Ammatti
3. Koulutus
4. Työkokemus

Suunnittelutarveratkaisut ja niistä tehdyt valitukset

5. Kuinka paljon Oulun seutukunnissa tehdään suunnittelutarveratkaisuja vuosittain?
6. Miten ELY lähtee tutkimaan kuntien myöntämiä suunnittelutarveratkaisuja?
7. Kuinka yleistä on, että kunta on siirtänyt toimivallan suunnittelutarveratkaisussa viranhaltijalle?
8. Oulun hallinto-oikeuteen vireille tulleiden valitusten määrä on kasvanut vuosien 2010 - 2012 aikana noin kymmenellä kappaleella vuodessa. Samalla asiaosaisten määrä valittajana on lisääntynyt ja ELY:n vastaavasti vähentynyt. Mistä tämä voisi johtua?
9. Mikä on mielestänne yleisin syy ELY:n tekemään valitukseen kunnan myöntämästä suunnittelutarveratkaisusta? Onko päätöksen teossa suuria eroja eri kuntien välillä?
10. Nyt kun Ouluun on liittynyt uusia alueita, mikä on arvionne sen vaikutuksista suunnittelutarveratkaisuihin ja niistä tehtävien valitusten määrään?
11. Ympäristöministeriön teettämässä selvityksessä "ELY-keskukset alueidenkäytön ja rakentamisen ohjaajina", pohdittiin viranomaisneuvottelujen vähentämisestä, ohjaamisen keventämisestä sekä poikkeamistoimivallan siirtämisestä enemmän sellaisille kunnille, joiden kaavoitustoimi ja muu maankäytön ohjaus on riittävän kehittynyttä. Onko Oulun maankäytön ohjaus ja kaavoitustoimi tarpeeksi kehittynyttä tällaiseen keventämiseen?